

**LA “PAURA DELLA FIRMA” E “LA FATICA DELL’AMMINISTRARE”  
TRA MITO E REALTÀ: CATEGORIE REALI O MERA GIUSTIFICAZIONE PER  
L’IMPUNITÀ NORMATIVA DEGLI AMMINISTRATORI PUBBLICI?  
DALLA “CORTE DEI CONTI” ALLA “CORTE DEGLI SCONTI”**

di Vito Tenore (\*)

*Abstract:* Lo studio si sforza di dimostrare che la “paura della firma”, la “burocrazia difensiva”, la “fatica dell’amministrare” sono categorie sopravvalutate, psicologiche, emotive, umorali, evanescenti e soprattutto prive di qualsiasi riscontro probatorio o di evidenza scientifica sulla ascrizione delle stesse ad iniziative persecutorie della Magistratura penale o contabile. I sondaggi e gli studi ad oggi effettuati tra i dirigenti confermano tale approdo. Pertanto, lo “scudo erariale” (art. 21 d.l. n. 76/2020) ed il progetto di legge “Foti” (C1621, ora al Senato con numero S1457) fondano i propri precetti di riforma della responsabilità amministrativa su un assioma indimostrato e tendono in realtà a tutelare gli amministratori con una “corazza erariale”, trasformando la Corte dei conti nella “Corte degli sconti”. Lo studio critica analiticamente i diversi precetti del progetto di legge Foti, dimostrando la loro inutilità o inopportunità.

*The study seeks to demonstrate that notions such as the so-called “fear of signing”, “defensive bureaucracy”, “administrative fatigue” are overstated and constitute psychological, emotive and inherently subjective constructs, lacking any evidentiary basis or scientific validation for their attribution to persecutory initiatives by the criminal or accounting judiciary. Empirical research and surveys conducted thus far among senior public officials substantiate this conclusion. Accordingly, the so-called “administrative liability shield” (article 21 of decree-law no. 76/2020) and the “Foti” legislative proposal (Chamber Bill C.1621, currently under Senate consideration as S.1457) ground their proposed reform of administrative liability on an unverified assumption and actually tend to protect public administrators with an “administrative liability armor”, thereby distorting the institutional function of the Court of auditors and effectively reducing it to a “Court of discounts”. The study offers a systematic and critical analysis of the Foti bill’s provisions, demonstrating their normative redundancy and functional inappropriateness.*

**Sommario:** 1. La “paura della firma”: un assioma indimostrato, soprattutto nella sua ascrizione ad iniziative giudiziarie persecutorie. – 2. Un caso emblematico di uso strumentale della “paura della firma” per tutelare in realtà amministratori locali: il disegno di legge Foti C1621-S1457.

1. La “paura della firma”: un assioma indimostrato, soprattutto nella sua ascrizione ad iniziative giudiziarie persecutorie

I dialoghi conviviali, i *talkshow* televisivi o le tante titolazioni giornalistiche sempre più spesso evidenziano “luoghi comuni” o affermazioni e riflessioni fondate sul “politicamente corretto” (1).

Nel ricco elenco dei luoghi comuni o del politicamente corretto ben può collocarsi anche il tema, assai diffuso nei *media*, in discussioni parlamentari, in alcuni saggi e persino in **recenti** pronunce della Corte costituzionale (2), della

(\*) V. Tenore è Presidente di Sezione della Corte dei conti, docente Sna, abilitato Asn professore ordinario I fascia **di** diritto amministrativo.

(1) Gli esempi sono tanti: il clima è cambiato e fa sempre più caldo, i giovani sono più maleducati e violenti rispetto al passato, la scuola e la sanità pubbliche sono abbandonate dalla politica, aumentano i femminicidi, la vita media si è allungata, le intelligenze artificiali stanno sostituendo l’essere umano, la presenza in famiglia di animali domestici è in continua crescita, la dieta mediterranea è la migliore, oggi un uomo o una donna di 50 anni non sono più dei “vecchi”, i politici attuali non sono più quelli di una volta, la differenza tra destra e sinistra si è attenuata, il livello medio di preparazione dei professionisti si è abbassato, il Presidente della Repubblica è per fortuna un organo *super partes*, su internet si vede ormai di tutto in modo diseducativo, il mondo *social* è pieno di *fake news*.

(2) Il riferimento è a due sentenze molto importanti:

a) Corte cost., 18 gennaio 2022, n. 8, in *Foro it.*, 2023, 1, I, 10, sulla abrogazione del reato di abuso d’ufficio (art. 323 c.p.). Si legge ai punti 2.4 e 2.5 della motivazione che “Per opinione ampiamente diffusa, deve individuarsi, infatti, proprio in tale stato di cose una delle principali cause della sempre maggiore diffusione del fenomeno che si è soliti designare come “burocrazia difensiva” (o “amministrazione difensiva”). I pubblici funzionari si astengono, cioè, dall’assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell’interesse pubblico, preferendo assumerne altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali (cosiddetta “paura della firma”). A questi fini, poco conta l’enorme divario, che pure si è registrato sul piano statistico, tra la mole dei procedimenti per abuso d’ufficio promossi e l’esiguo numero delle condanne definitive pronunciate in esito ad essi. Il solo rischio, ubiquo e indefinito, del coinvolgimento in un procedimento penale, con i costi materiali, umani e sociali (per il ricorrente clamore mediatico) che esso comporta, basta a generare un “effetto di raffreddamento”, che induce il funzionario ad imboccare la via per sé più rassicurante.

“*paura della firma*” o della “*la burocrazia difensiva*”, anche nella sua innovativa versione linguistica, mediaticamente assai suggestiva, data dalla “*fatica dell’amministrare*”. Il *copyright* di quest’ultimo slogan va sicuramente riconosciuto alla recente sentenza n. 132/2024 della Consulta che, sulla base di tali (asserite ma indimostrate) “*paure e fatiche*”, ha fatto salvi interventi legislativi fortemente restrittivi sulla responsabilità amministrativa dei dipendenti e amministratori pubblici (art. 21 d.l. 16 luglio 2020, n. 76, definito come “*scudo erariale*”<sup>(3)</sup>) ed ha nel contempo, in modo sorprendente, dato una “*benedizione anticipata*”, un vero e proprio innovativo “*parere preventivo di costituzionalità*” a prossimi ulteriori ed imminenti interventi restrittivi in cantiere da parte del legislatore sul regime delle responsabilità del dipendente pubblico (progetto di legge Foti C1621, ora al Senato con numero S1457, definibile come “*armatura erariale*”), auspicando una novella al regime della responsabilità amministrativa attraverso un decalogo di possibili modifiche che, non casualmente (ma anzi causalmente), coincidono con i 4/5 della riforma Foti, che è stata quindi costituzionalmente blindata ancor prima di essere trasfusa in un testo di legge.

Nell’ambito della ampia e variegata rassegna di “luoghi comuni” di varia matrice e provenienza vi è però una fondamentale differenza tra di essi: alcuni sono documentalmente o scientificamente provati o provabili (ad esempio, hanno evidenze scientifiche e statistiche oggettive l’incremento del clima, l’incremento di reati minorili, il

---

*Tutto ciò, peraltro, con significativi riflessi negativi in termini di perdita di efficienza e di rallentamento dell’azione amministrativa, specie nei procedimenti più delicati. 2.5. Benché l’esigenza di contrastare la “burocrazia difensiva” e suoi guasti, agendo sulle cause del fenomeno, fosse già da tempo avvertita, la scelta di porre mano all’intervento è maturata solo a seguito dell’emergenza pandemica da Covid-19, nell’ambito di un eterogeneo provvedimento d’urgenza volto a dare nuovo slancio all’economia nazionale, messa a dura prova dalla prolungata chiusura delle attività produttive disposta nella prima fase acuta dell’emergenza. Si allude al d.l. n. 76 del 2020, correntemente noto come “decreto semplificazioni”.*

Proprio al fine di arginare questa ‘*paura della firma*’, la Corte cost. con sent. n. 8/2022 ha ritenuto legittimo l’intervento modificativo dell’art. 323 c.p., effettuato con il d.l. n. 76/2020, nella parte in cui ha sostituito al vecchio inciso “*in violazione di norme di legge o regolamento*” la nuova dicitura “*in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità*”.

Da dove la Consulta desuma questa “*opinione ampiamente diffusa*” sull’esistenza di una “*paura della firma*” (in realtà categoria di matrice solo politica e giornalistica e non patologia medica o fobia censita scientificamente o percepibile nelle stanze ministeriali) che giustifica l’adozione del d.l. n. 76/2020 in materia penale e contabile, non è dato sapere. Trattasi dunque di un evocativo, ma indimostrato, dogma di partenza e non di un argomento comprovato da evidenze scientifiche o giudiziarie.

b) Corte cost., 16 luglio 2024, n. 132, sulla legittimità dello scudo erariale di cui all’art. 21 d.l. n. 76/2020 di seguito più volte richiamata. La sentenza è annotata assai criticamente da V. Tenore, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo “scudo erariale” è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare “la fatica dell’amministrare”, che rende legittimo anche l’adottando progetto di legge Foti C1621*, in questa *Rivista*, 2024, 4, 195. Più benevoli sono i commenti di altri studiosi: F. Cintioli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024*, in <www.federalismi.it>, 7 agosto 2024, 122; F.S. Marini, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in questa *Rivista*, 2024, 4, 1; A. Ripèpi, *La Corte costituzionale, con una sentenza “storica”, invita il legislatore a riconsiderare il sistema della responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici: verso un (auspicabile) cambio di paradigma*, in *Rivista Labor*, 24 luglio 2024; C. Tagliatela, S.F. Regasto, *Aspettando Godot ... La Corte seppellisce la responsabilità dei dipendenti pubblici? Brevi considerazioni a margine della sentenza Corte cost. 132/2024*, in <www.ambientediritto.it>, 2024, 4, 404; D. Palumbo, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: verso un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra la P.A. e l’agente pubblico?* in <www.giustiziainsieme.it>, 18 novembre 2024; D. Bolognino, *Ancora un tassello per la definizione di un nuovo equilibrio della responsabilità amministrativa per danno all’erario*, in *Riv. dir. econ. dei comuni*, 2024, 2, 151; L. Balestra, *Per un ripensamento della responsabilità erariale e, più in generale, delle funzioni della Corte dei conti*, in *Giur. it.*, 2024, 10, 2169; A. Indelicato, *L’evoluzione della responsabilità amministrativa: dalla provvisoria legittimità costituzionale dello scudo erariale alle possibili riforme della Corte dei conti*, in <www.judicium.it>, 4 settembre 2024. Palesemente elogiativo della sentenza, e quasi entusiasta, è il commento di G. Bottino, *La “quadratura del cerchio”: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi “perché così fan tutti”*, in *Giur. cost.*, 2024, 1, 1641 ss. Da ultimo S. Battini, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: la sentenza “Pitruzzella”*, in *Giornale dir. amm.*, 2025, 1, 73 ss.

(3) Sull’art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, la dottrina è univocamente critica: V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, V ed., Milano, Giuffrè, 2022, 418 ss.; 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*, Milano, Giuffrè, 2022, II ed., 133 ss.; A. Canale, *Il Decreto Semplificazioni e il regime transitorio in tema di responsabilità amministrativo-contabile: i chiaro-scuri della riforma*, *Lectio magistralis* tenuta alla Luiss il 25 marzo 2021, consultabile sul sito <www.giuristidiamministrazione.com>; L. Carbone, *Problematiche e prospettive della responsabilità erariale: dalla gestione dell’emergenza epidemiologica all’attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)*, in <www.ambientediritto.it>, 2021, 2, 666; A. Giordano, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull’art. 21 d.l. n. 76/2020*, in questa *Rivista*, 2021, 1, 18; M.T. D’Urso, *La riforma del dolo nei giudizi di responsabilità dopo il d.l. n. 76/2020 (c.d. “decreto Semplificazioni”)*, convertito dalla legge n. 120/2020, *ibidem*, 2, 21; E. Amante, *La “nuova” responsabilità amministrativa a seguito del d.l. n. 76 del 2020*, in *Urb. e appalti*, 2021, 63; M. Atelli et al., *Il dolo contabile dopo l’art. 21 del decreto-legge Semplificazioni fra contraddizioni e incoerenza di sistema*, in questa *Rivista*, 2020, 6, 28; P. Briguori, *La sopravvivenza della giurisdizione della Corte dei conti tra scudo erariale e dolo “penalistico”*, in *Azienditalia*, 2021, 722; C. Pagliarin, *L’elemento soggettivo dell’illecito erariale nel “decreto semplificazioni”: ovvero la “diga mobile” della responsabilità*, in <www.federalismi.it>, 7 aprile 2021, 182; L. Carbone, *Una responsabilità erariale transitoriamente “spuntata”. Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. “decreto semplificazioni”)*, *ivi*, 4 novembre 2020; C.E. Marrè Brunenghi, *Prime riflessioni critiche sulla nuova responsabilità erariale nel decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, in bilancio comunità persona*, 2020, 2, 162 ss.; A. Benigni, *Prima lettura del d.l. n. 76/2020 tra formante legislativo e interpretazione costituzionalmente orientata*, in questa *Rivista*, 2020, 5, 3; L. D’Angelo, *Il “nuovo” dolo erariale nelle prime decisioni del giudice contabile (nota a Corte conti, Sez. I app., 2 settembre 2020, n. 234)*, in <www.lexitalia.it>, che ipotizza, con tesi audace, una perseguibilità per colpa lieve per le condotte omissive.

malfunzionamento e le liste di attesa in ospedali pubblici, il numero crescente di femminicidi, l'allungamento medio della vita, la sostituzione di uomini con AI nel lavoro, la crescita in anagrafe e in contesti sociali di animali domestici, l'aumento dei ristoranti di cucina italiana nel mondo, l'assenza di forti e nette ideologie politiche contrapposte etc.), mentre altri, come la *“paura della firma”* e la *“fatica dell'amministrare”*, rimangono sul mero piano delle percezioni e sensazioni o degli assiomi indimostrati, ancorchè oggetto di diffuse riflessioni (solo) teoriche (4). E comunque, quand'anche ipotizzate sul piano “dogmatico”, non sono certo fobie da ascrivere, secondo una vulgata politico-giornalistica, alle Magistrature (penale e contabile), ma a pavidità caratteriali, deresponsabilizzazione che connota ormai la società in ogni campo (dalla famiglia alla scuola, ai condomini, ai rapporti interpersonali, ai contesti lavorativi pubblici e persino giudiziari), a scarsa competenza frutto di selezioni non sempre meritocratiche di amministratori e dipendenti, a norme mal redatte in quanto frutto di compromessi o di scarsa visione sistemica, e, non da ultimo, a pressioni degli amministratori sulla dirigenza tese a forzature normative per interessi individuali **o di partito**, tema quest'ultimo inspiegabilmente poco esplorato sul piano scientifico (5).

Il legislatore sembra invece orientarsi, con avallo della Consulta, non sulla cura e prevenzione di tali reali cause della ipotizzata burocrazia difensiva, ma verso interventi tesi ad “amputare” le responsabilità di amministratori e funzionari pubblici.

Trattasi dunque, per quelle qui in esame, di categorie umorali, mediatiche, politiche o salottiere, in assenza di contributi scientifici fondati su oggettivi riscontri o di affidabili sondaggi che le comprovino e soprattutto che correlino tali fobie paralizzanti ad improvvise iniziative delle magistrature. E parimenti assenti nei repertori giurisprudenziali, pur aperti a tutti e gratuitamente, ci sembrano asserite (ma non documentate) sentenze “persecutorie” nei confronti di dipendenti e amministratori pubblici (che originerebbero “paure” paralizzanti), condannati invece dall'equilibrata Magistratura contabile (al pari del giudice penale) solo e soltanto per dolo o per clamorose sciatterie, macroscopica violazione di norme, assoluta inosservanza delle più elementari regole di buon senso e di prudenza, prevedibilità dell'evento dannoso, sprezzante trascuratezza dei propri doveri. Nessuno studioso, nessun amministrativista, pur parlando e scrivendo di “burocrazia difensiva”, ha mai effettuato una raccolta oggettiva di “sentenze persecutorie” della Corte dei conti.

In altre parole, la *“paura della firma”* la *“fatica dell'amministrare”* e soprattutto la presenza di asserite sentenze giuscontabili formalistiche ed invasive sembrano configurare un assioma psicologico indimostrato, che ispira qualche contributo dottrinale, ma soprattutto fornisce giustificazione per il legislatore per assumere “rassicuranti” iniziative, quali il cennato art. 21, d.l. n. 76/2020 o l'adottando progetto di legge Foti C1621-S1457, o per redigere sentenze della Consulta (quali la n. 8/2022 e la n. 132/2024) che fondano l'iter argomentativo su premesse prive di riscontro, su “timori” asseriti ma indimostrati, su rischi *“ubiqui e indefiniti”* (Corte cost. n. 8/2022) enunciati ma non confermati sul piano probatorio, come doveroso invece per qualsiasi giudice. Difatti, se ci è ben noto il brocardo *“iura novit curia”*, non trova una collocazione dogmatica, né un avallo giurisprudenziale, il principio *“timor subscriptionis novit curia”*: il giudice, a differenza della dottrina e della politica, deve sempre dimostrare quali siano i dati fattuali (*“paura della firma”* nella specie e sua correlazione con iniziative giudiziarie) da cui desumere ricadute giuridiche, e ciò vale anche per la Consulta. Anche a voler seguire il canone processuale *“da mihi factum, dabo tibi ius”*, il *“factum”* (*“paura della firma”* nella specie e sua correlazione con iniziative giuscontabili) va comprovato dalle parti (o dal legislatore, le cui norme vengono rimesse alla Consulta in punto di ragionevolezza) e non può essere presunto o “fiutato nell'aria” dal legislatore (o dal giudice delle leggi).

(4) Sulla paura della firma, in dottrina v. M. Cafagno, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e “burocrazia difensiva”*, in *Dir. econ.*, 2018, 3, 625 ss.; A. Fiorella, *Riflessioni sulla c.d. amministrazione pubblica difensiva: l'abuso d'ufficio come “spauracchio”?*, in A. Castaldo (a cura di), *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Torino, Giappichelli, 2018, 108 ss.; S. Battini, F. De Carolis, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, 293 ss.; B. Tonoletti, *La pubblica amministrazione sperduta nel labirinto della giustizia penale*, *ibidem*, 77 ss.; C. Feliziani, *Quanto costa non decidere? A proposito delle conseguenze delle mancate o tardive decisioni della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 2019, 1, 155 ss.; G. Bottino, *La burocrazia “difensiva” e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Analisi giur. econ.*, 2020, 1, 117 ss.; M. Cafagno, *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure contrattuali*, in *Dir. amm.*, 2020, 1, 35 ss.; V. Valentini, *Burocrazia difensiva e restyling dell'abuso d'ufficio*, in <www.discrimen.it>, 14 settembre 2020; A. Manna, G. Salcuni, *Dalla “burocrazia difensiva” alla “difesa della burocrazia”? Gli itinerari incontrollati della riforma dell'abuso d'ufficio*, in <www.laegislazionepenale.eu>, 17 dicembre 2020; P. Corleto, *P.a. difensiva e scrutinio del giudice penale: il caso delle procedure contrattuali*, in <www.federalismi.it>, 8 luglio 2020, 83; A. Battaglia, S. Battini, A. Blasini, V. Bontempi, M.P. Chiti, F. Decarolis, S. Mento, A. Pincini, A. Pirri Valentini, G. Sabato, *“Burocrazia Difensiva”: cause, indicatori, rimedi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 4, 1295 ss. Specificamente sul rapporto tra burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa v. L. Lorenzoni, *La responsabilità amministrativa in relazione al fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva*, in *Il lavoro nelle P.A.*, 2021, 4, 762; L. Lorenzoni, *Defensive Bureaucracy, in Italy, Issue*, 2023, 3.

(5) In posizione mediana sulla genesi della burocrazia difensiva si pone S. Battini, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa*, cit., secondo cui *“Il fenomeno è multifattoriale. Sarebbe sbagliato pensare che la disciplina delle responsabilità, o addirittura soltanto la disciplina della responsabilità amministrativa, sia all'origine di esso. Ma sarebbe altrettanto errato sostenere che tale disciplina non concorra in alcun modo a determinarlo, per ricavarne così che nessuna riforma di esso è necessaria. Le cause dello squilibrio, difatti, dipendono dall'interazione fra la disciplina della responsabilità e il contesto in cui essa opera”*.

A ciò aggiungasi che l'unico studio **fondato su sondaggi** effettuato in Italia sul tema è quello “*Burocrazia difensiva. Come ne usciamo?*” curato da *Forum PA* nel maggio 2017 (6), il quale smentisce chiaramente tale assioma psicologico, recepito anche dalla Consulta nella sentenza n. 8/2022 e soprattutto nella n. 132/2024, ovvero che il timore delle responsabilità previste dall'ordinamento, e dunque soprattutto quella contabile (vista la ormai progressiva perdita di deterrenza preventiva della reazione penale grazie a diffuse prescrizioni, progressivi interventi tesi a depotenziare le capacità investigative delle Procure e a sistemi carcerari sapientemente evitabili dai “colletti bianchi”), sia la principale causa della “*paura della firma*”.

In tale studio, abbastanza recente e dunque attendibile, sono stati sentiti ben 1.700 dirigenti, funzionari, amministratori *over 45* anni e di tutti i Comparti, uomini, donne e pensionati. È emerso che la burocrazia difensiva nasce in primo luogo per la mancanza di una rotta certa da parte dei nocchieri: legislatore e vertici gestionali non indicano ai dirigenti e funzionari la logica della navigazione. A tale prioritario elemento di destabilizzazione, segue l'eccessiva produzione normativa, i mutamenti e la sovrapposizione di norme (7). In terzo luogo, l'indagine evidenzia la frammentazione delle responsabilità nelle strutture amministrative, che rende poco chiaro l'*agere* pubblico. In quarta posizione si colloca la difficoltà a capire i processi di riforma e il senso strategico del proprio lavoro. Segue quindi l'inadeguata formazione e poi la demotivazione (scarso riconoscimento sociale del proprio lavoro). In posizione finale, sul piano della gerarchia delle preoccupazioni destabilizzanti e intimoriti (ma non di “paura” paralizzante), si colloca la Corte dei conti con i suoi giudizi e l'inasprimento dei troppi controlli.

Sarà molto interessante verificare se tali dati verranno confermati dal nuovo progetto di ricerca Prin “*Defensive bureaucracy and responsibility in the Italian administrative system*”, promosso nel 2024 da quattro unità di ricerca – Università della Tuscia, Università di Bologna, Università la Statale di Milano e Università di Pavia – in collaborazione con la Sna quale organismo di ricerca, nell'ambito del bando Prin 2022, affidato ad un gruppo di esperti guidati dal prof. Stefano Battini (<<https://sna.gov.it/home/attivita/appuntamenti-sna/convegni/burocrazia-difensiva-e-responsabilita>>).

In attesa di esiti scientifici maggiormente probanti sulla reale esistenza di una “*paura della firma*” (categoria sicuramente non rinvenibile tra le patologie psichiatriche nei trattati di medicina (8)) paralizzante e rallentante e sulle sue reali cause (non prioritariamente giudiziarie a nostro avviso), su un piano meramente empirico, il pluriennale dialogo dello scrivente in contesti giudiziari, didattici ed extralavorativi con dirigenti pubblici, amministratori e avvocati evidenzia sicuramente una sana latente e ordinaria “preoccupazione” (tipica delle persone di buon senso) per possibili responsabilità in capo ai gestori della cosa pubblica (raccontata anche ai propri legali e consulenti) nel quotidiano lavoro (soprattutto in capo ad amministratori, più che in capo a dirigenti, forse tecnicamente più preparati e quindi ordinariamente “coraggiosi”). Tale mera preoccupazione ci sembra tuttavia fisiologica in chiunque agisca nella vita quotidiana e soprattutto in chi abbia ruoli di ben remunerata responsabilità che comportino scelte gestionali: il timore di sbagliare (e di pagare) induce infatti a studio, a scelte più meditate e approfondite, ad istruttorie complete e non superficiali, a motivazioni ragionate e ragionevoli, ad osservare le regole, a non favorire indebitamente taluni, a rifiutare l'adozione di atti *contra legem* richiesti da amministratori. L'importante è che tale “preoccupazione” non tramodi, per ignoranza o debolezza caratteriale, in una immotivata “fobia” dettata dalla paura del “non conosciuto”, che possa paralizzare l'azione amministrativa.

È nel contempo sicuramente avvertibile, sempre su un piano empirico, che nei cinque anni di moratoria da responsabilità amministrativo-contabile per le condotte gravemente colpose attive, dovuta al tranquillizzante art. 21 d.l. n. 76/2020 (“*scudo erariale*” che, sino ad aprile 2025, salvo verosimili proroghe, punisce solo quelle dolose commesse,

(6) Lo studio “*Burocrazia difensiva. Come ne usciamo?*” curato da *Forum PA* nel maggio 2017 è rinvenibile in <<https://profilo.forumpa.it/doc/?file=2017/BurocraziaDifensiva.pdf&confirm=yes>>.

(7) Osserva S. Battini, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa*, cit., 75, nota 12 che “*La letteratura economica comprova, con dati e indicatori oggettivi, che in Italia, nel passaggio dalla c.d. prima alla c.d. seconda Repubblica, la produzione legislativa, misurata sia in termini di numero di provvedimenti che di lunghezza di ciascuno di essi, è decisamente aumentata, contemporaneamente peggiorando dal punto di vista della sua qualità, in una misura che non trova riscontro in altri ordinamenti europei (G. Gratton, L. Guiso, C. Michelacci, M. Morelli, From Weber to Kafka: Political Instability and the Overproduction of Laws, in American Economic Review, 2021, 111 (9): 2964-3003)*”. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., di disposizioni legislative “*irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta*” (Corte cost. n. 110/2023).

(8) In data 13 marzo 2023 è stato organizzato dallo scrivente presso l'Aula Turina della Corte dei conti di Roma il convegno “*La paura della firma tra mito e realtà*”, che ha avuto tra i relatori, tra gli altri, il prof. Stefano Ferracuti, Professore ordinario di psicopatologia forense presso il Dipartimento di neuroscienze umane della Sapienza Università di Roma, che nel suo intervento *La nozione psichiatrica di paura e suo adattamento al funzionario pubblico*, ha seccamente escluso che sia censita in letteratura la patologia “*paura della firma*” e che vi siano mai stati pazienti-pubblici dipendenti presso psichiatri o psicologi affetti da “*paura della firma*”. L'intervento, molto istruttivo, è ascoltabile in <<https://www.radioradicale.it/scheda/692945/la-paura-della-firma-tra-mito-e-realta-riflessioni-sulla-corte-dei-conti-e-sulle-sue>>. Parimenti istruttivo è l'ascolto della relazione *Paura della firma nell'abuso e nella omissione di atti d'ufficio e i raccordi tra Corte dei conti e Procura della Repubblica nella lotta alla illegalità* del Procuratore capo della Repubblica di Roma, Francesco Lo Voi, che ha dimostrato, con chiari ed eloquenti dati numerici, come la “*paura della firma*” nascente da indagini e giudizi penali per abuso d'ufficio sia una baggianata. Ciò nonostante, pochi mesi dopo tale convegno il legislatore, con l. 9 agosto 2024, n. 114, ha abrogato l'abuso d'ufficio, lasciando prive di tutela condotte lesive del buon andamento della pubblica amministrazione (si pensi alla impossibilità di perseguire clamorosi conflitti di interesse posti in essere da amministratori e dipendenti pubblici nell'esercizio di proprie funzioni).

per asserite esigenze di rilancio dell'economia post Covid-19 e poi, finita la pandemia, in attuazione del sopravvenuto Pnrr), non si è avvertita alcuna propulsione o accelerata gestionale all'interno e all'esterno della pubblica amministrazione. In altre parole, non si è percepita da parte dell'utente finale alcuno snellimento procedimentale nell'erogazione dei servizi pubblici (ospedali, scuole, giustizia, trasporti, manutenzione urbana) o nella effettuazione di lavori pubblici (né interventi di ordinaria manutenzione stradale, persino in città, come Roma, Capitale d'Italia, che presenta crateri lunari e buche pluriennali, alberi non potati, rifiuti occasionalmente prelevati, **né interventi straordinari, soprattutto di edilizia ospedaliera, scolastica e carceraria**, a fronte di ben note disumane condizioni della popolazione ristretta), nonostante l'ombrello protettivo normativo dalla "temuta" Magistratura contabile.

Né a conforto della reale esistenza della "paura della firma" o della "fatica dell'amministrare" ascrivibili alle Magistrature si rinvencono in internet, su social, o presso siti o sedi di associazioni di categoria (sindacati, **comitati di cittadini etc.**) o di associazioni di consumatori o di Consigli nazionali o regionali di Ordini professionali (avvocati, notai, ingegneri, architetti, commercialisti) petizioni, raccolte di firme, studi, convegni tesi ad evidenziare paure paralizzanti riscontrate presso la pubblica amministrazione, con conseguenti formali richieste presso le Camere di iniziative normative volte a mitigare paure e fatiche di amministratori e dipendenti pubblici. La politica, come è noto, deve farsi portavoce, nel partorire norme, di un sentire sociale, di preoccupazioni ed esigenze palesate con petizioni, segnalazioni, richieste: nell'elaborare l'art. 21 del d.l. n. 76/2020 prima, e il disegno di legge Foti poi, il Parlamento non ha avuto alcun impulso proveniente dalla società civile volto a deresponsabilizzare amministratori e dirigenti pubblici, e quindi a depotenziare la Corte dei conti, garante della corretta spesa pubblica finanziata dalle tasse degli italiani (9).

Parimenti assenti, come sopra detto, nella pur vastissima letteratura giuridica o nella saggistica (che annoverano libri che raccontano anche casistiche giudiziarie), sono monografie o articoli che con rigore scientifico e riscontri documentali (sentenze, ordinanze, decreti "in nome del Popolo Italiano") comprovino "per tabulas" l'esistenza di provvedimenti persecutori della Magistratura contabile o penale nei confronti di amministratori o dipendenti pubblici. Lo scrivente, in molti contesti didattici e convegnistici ha "sfidato" per anni autorevoli relatori a citare casi di sentenze della Corte dei conti che palesino un intento persecutorio, bacchettonico, ottusamente formalistico verso dipendenti o amministratori pubblici, senza ricevere riscontro alcuno: non è mai stata fornita o citata nemmeno una sentenza che evidenziasse approcci oppressivi o vessatori da parte della equilibrata Corte dei conti che invece, attraverso le sue Procure e le sue Sezioni giurisdizionali, si limita a indagare e condannare solo per ipotesi di grave e solare colpevolezza, di clamorosa sciatteria, di ignoranza inescusabile, di totale assenza di diligenza, di stravolgimenti di referenti normativi, oltre che per ipotesi di dolo evidente.

Tuttavia, il martellante *battage* politico (ispirato da evidente ricerca di consenso elettorale soprattutto tramite amministratori locali, principali ispiratori e destinatari delle più recenti norme-ombrello) e mediatico (espressione fatalmente del pensiero politico prevalente) sulla asserita "paura della firma", sulla "burocrazia difensiva" e sulla "fatica dell'amministrare" dei dirigenti e amministratori pubblici che, per ritenuta colpa di invasive Procure (penali e contabili) paralizzerebbe l'azione della pubblica amministrazione, ha portato alla elaborazione del predetto scudo erariale (art. 21 d.l. n. 76/2020, avallato dalla Consulta con sent. n. 132/2024). Tale scudo si è tradotto in cinque anni (ad oggi) di tendenziale impunità in sede contabile per condotte commissive dannose, ed è stato affiancato, come detto, da altri interventi sistemici: l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, la limitazione delle intercettazioni telefoniche, la modifica della valenza extrapenale della sentenza di patteggiamento (riforma Cartabia), la tipizzazione della colpa grave (ed alla previsione di polizze assicurative) nel codice dei contratti. E il tutto verrà assai verosimilmente completato dalla approvazione del multidirezionale progetto di legge Foti C1621-S1457 teso a ulteriormente mitigare la responsabilità amministrativo-contabile.

Trattasi di testi normativi volti ad ascrivere alla sola Magistrature le cause della asserita "burocrazia difensiva" e di cui non si avvertiva l'esigenza all'interno della dirigenza pubblica, abituata da sempre a firmare con competenza (forse il discorso muterebbe se si facesse riferimento ai desiderata degli amministratori pubblici, soprattutto di enti locali), che, se da un lato potrebbero rasserenare, secondo gli auspici dei promotori delle norme e della stessa Consulta (sent. n. 132/2024), gli amministratori e i funzionari pubblici, dall'altro porterà, per le forti restrizioni alla meritoria azione preventiva e poi recuperatoria della Corte dei conti nei confronti di autori di condotte dannose per la pubblica amministrazione, ad un accollo sulla collettività (quella, ovviamente, che paga le tasse, *in primis* i pensionati e i pubblici dipendenti) dei costi di tale *mala gestio*, ancorché frutto di condotte gravemente colpose commissive e omissive.

Difatti la pubblica amministrazione, per condotte dannose direttamente patite poste in essere da propri dipendenti o amministratori o per risarcimenti a terzi dovuti ad errori degli stessi, sosterrà rilevanti e crescenti costi (l'amministrazione da decenni subisce numerose condanne civili per danni arrecati a terzi da errori o omissioni di propri dirigenti o amministratori) che non verranno successivamente recuperati in sede di rivalsa dagli autori materiali, se non in minima parte, attraverso l'indipendente azione della Corte dei conti. E tale tutela normativa di chi sbaglia (e non paga) statutaria, "a tempo", dall'art. 21 d.l. n. 76/2020, verrà accentuata dal progetto di legge Foti C1621-S1457: aumentano dunque le lesioni del patrimonio pubblico per *mala gestio* di amministratori e dipendenti, aumentano le condanne civili contro la

(9) Né parimenti il legislatore ha ricevuto alcun impulso proveniente dalla società civile volto a ridurre le intercettazioni telefoniche disposte da pubblici ministeri penali per indagare chi delinque o ad eliminare l'abuso d'ufficio per chi mal amministra. Trattasi di iniziative non volute da nessuno, se non, probabilmente, dai destinatari di tali originari precetti.

pubblica amministrazione (con costi a carico della collettività), ma si precluderanno o limiteranno fortemente le rivalse in sede contabile nei confronti delle persone fisiche che hanno sbagliato, con una distribuzione dei costi dei danni da gravemente colpevole condotta sul portafoglio dei cittadini e minori servizi resi alla collettività per incapacità di bilancio.

La minor deterrenza dell'azione inquirente e giudicante della Corte dei conti, dovuta al predetto progressivo depotenziamento normativo delle proprie storiche funzioni di valenza costituzionale, porterà verosimilmente non già all'auspicato (dal legislatore con avallo della Consulta) miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, al rilancio dell'economia, ma della sciatteria gestionale. Ovvero porterà, in spregio del buon andamento della pubblica amministrazione e della efficienza ed efficacia operativa, ad un maggior lassismo e superficialità gestionale da parte di amministratori, dirigenti e funzionari, coperti da “*scudi e armature erariali*”, tetti pecuniari alle condanne, polizze assicurative, pericolose restrizioni della nozione di colpa grave, poteri riduttivi dell'addebito coartati, novelle varie che vanno ad aggiungersi ai già adottati interventi sulla limitazione alla perseguibilità del danno all'immagine (c.d. lodo Bernardo, art. 17, c. 30-ter, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, parimenti graziato dalla Consulta, che irragionevolmente impone un previo giudicato penale per poter azionare in sede contabile il danno all'immagine), sulla abrogazione dell'abuso d'ufficio e sul depotenziamento delle intercettazioni e della efficacia extrapenale della sentenza di patteggiamento ad opera della riforma Cartabia.

In estrema sintesi, in un sistema normativo che, sotto le formali apparenze valoriali del garantismo o del rilancio dell'economia o della tutela dei “bravi amministratori e dipendenti pubblici”, evidenzia in realtà una *fuga verso l'impunità* in molti campi (penale *in primis*, ma anche giuscontabile e disciplinare), ci sembra non difficile profetizzare nel prossimo futuro da un lato l'assenza di incrementi di efficienza, tempestività e produttività della macchina amministrativa e, dall'altro, un forte incremento dei costi pubblici da cattiva gestione per tranquillizzanti scudi normativi e assenza di strumenti di piena deterrenza all'agire superficiale o poco approfondito dei funzionari ed amministratori pubblici i cui errori, forieri di danno erariale, resteranno a carico della pubblica amministrazione e dunque dei contribuenti.

E tali restrizioni alla pungolante azione contabile intervengono proprio in un momento storico in cui appaiono basilari i controlli sulla corretta gestione di denari pubblici in “epoca Pnrr”, che dovrebbe essere particolarmente oculata e attenta. Si è dunque abbassata la guardia sul piano normativo, quando la si doveva alzare.

Ben altre dovrebbero essere invece, a nostro avviso, le direttrici “a monte” per una illuminata politica del miglioramento dell'efficienza dell'azione pubblica, del rilancio dell'economia e del rafforzamento del “*coraggio del decidere*” da parte di amministratori e politici: *a*) reclutamento più meritocratico e indipendente dei migliori dipendenti (art. 97 Cost.) e dei migliori amministratori soprattutto locali (da selezionare e formare in scuole di partito e con tanta previa umile e formativa gavetta) che, in quanto tali, saranno più competenti, imparziali, produttivi e, soprattutto, meno timorosi (è l'incompetenza a rendere pavidi e lenti); *b*) costante formazione e aggiornamento degli stessi per saper affrontare situazioni nuove e referenti normativi mutati (maggiori stanziamenti, e non già tagli, per la formazione concreta e non teorica); *c*) stabilità normativa (evitando la frenetica produzione di testi estemporanei e poco sistematici o derogatori) e codificazione rapida, per materia, delle troppe norme esistenti, per evitare rallentanti incertezze interpretative da parte della dirigenza e degli amministratori pubblici; *d*) redazione in modo chiaro delle norme da parte di ingegneri (e non di geometri) del diritto, per rendere chiari e indirizzanti i precetti normativi; *e*) meritocratica attribuzione delle qualifiche dirigenziali, soprattutto apicali, a soggetti dotati di capacità gestionali, preparati e, come tali, produttivi e rapidi; *f*) incentivi economici ai più meritevoli e capaci, senza erogazione “a pioggia” di premi e indennità di risultato, in modo da stimolare efficienza e tempestività gestionale.

Solo questi interventi strutturali porteranno, ove esista, al recupero del “*coraggio perduto della firma*” e non certo la sostanziale impunità per i danni arrecati. I mali, compresi quelli della burocrazia, si combattono alla fonte con vaccini e anticorpi e non a valle amputando le responsabilità.

La migliore assicurazione per ogni dirigente o amministratore pubblico serio e non pavido non è dunque data da “scudi erariali”, norme *ad castam*, o da polizze (il cui costo si voleva, in una prima versione del disegno Foti, addirittura porre a carico della pubblica amministrazione danneggiata!), ma dalla propria competenza tecnica frutto di selezione, studio e aggiornamento, nonché dalla motivazione attenta e congrua delle proprie scelte gestionali e dal rifiuto di avalare scelte *contra legem* richieste da amministratori: nessun giudice sindaco o sindacherà mai scelte gestionali (provvedimentali, materiali, *negoziali*, conciliative, transattive etc.), anche se complesse e onerose, ove le stesse siano motivate in ordine all'*iter* logico-giuridico seguito, ancorato a referenti normativi e risultanze istruttorie correttamente ed esaustivamente svolte da funzionari preparati.

In estrema sintesi, i progressivi interventi normativi limitativi delle responsabilità dei dipendenti pubblici avallati nel tempo dalla Consulta (da ultimo con sent. n. 132/2024) sembrano voler intervenire sulla timorosa lentezza dell'azione amministrativa agendo “*a valle*”, ovvero sulle conseguenze in punto di responsabilità del dipendente, invece di intervenire “*a monte*”, e dunque sulle cause di tale timorosa lentezza, ovvero la farraginosità delle norme da semplificare e codificare e la scarsa competenza degli invasivi amministratori e del personale (soprattutto in enti locali), da migliorare con selezioni serie e formazione elevata per entrambi.

A tutto ciò si aggiunga come la società, di cui la politica (con i suoi amministratori) e la pubblica amministrazione fanno parte, è afflitta da molti anni da un forte degrado etico e valoriale, da un imperante individualismo, da ricerca di arricchimento personale disancorato dal peso dell'impegno reale, da arroganza unita ad incompetenza frutto di scarso

studio e di assenza della basilare gavetta professionale (palestra di vita per amministratori e dirigenti, bramosi di bruciare le tappe senza aver prima metabolizzato “*il peso pluriennale della fatica*”): tutto ciò porta a scelte scellerate sulla spesa pubblica, dettate da motivazioni politiche o lobbistiche o da patti con organizzazioni criminali, a *mala gestio* di gare, a conferimenti clientelari di incarichi e consulenze, a brogli concorsuali, ad erogazione di contributi senza adeguati controlli, a tolleranza dei soggetti apicali (sovente ricattabili) verso illeciti di amministratori e subordinati. E tale degrado sociale riceve avallo da interventi normativi che, sotto le mentite spoglie del rilancio dell’economia e della tutela degli amministratori e dirigenti onesti, portano alla impunità di chi sbaglia nel gestire con “onore e disciplina” la cosa pubblica.

Ma se l’obiettivo finale fosse tale impunità, soprattutto per amministratori pubblici (estesa, per sviare critiche su possibili interventi “*ad castam*”, anche ai dipendenti pubblici), quale via maestra per rendere la pubblica amministrazione più rapida ed efficiente, la strada più agevole potrebbe essere, provocatoriamente, un’altra, più snella e indolore ed anche più economica: non potendosi introdurre una impopolare immunità penale ed erariale per gli amministratori pubblici, si potrebbero sostituire gli stessi (ed anche i lavoratori più timorosi della firma) con dei *travet-robot*, degli *avatar* pubblici che, in quanto “*res*” (ovvero mere “*cose*”), non saranno punibili, né arrestabili, né condannabili dalla Corte dei conti. Ed anche la Giustizia, tacciata da taluni di invasività eccessiva, potrebbe essere affidata a *giudici-robot*, ovvero a “*cretini digitali*” (10). Gli esseri umani si limiteranno così, impuniti e impunibili, a contemplare, rilassati e non piegati dalla “*fatica dell’amministrare*”, l’*agere* amministrativo (e non solo) affidato a macchine e ad intelligenze artificiali!

## 2. Un caso emblematico di uso strumentale della “paura della firma” per tutelare in realtà amministratori locali: il progetto di legge Foti C1621-S1457

Acclarato, almeno si spera, che la “*paura della firma*”, la “*la burocrazia difensiva*” e la “*fatica dell’amministrare*” sono categorie sopravvalutate, psicologiche, emotive, umorali, evanescenti e soprattutto prive di qualsiasi riscontro probatorio (es. tramite sondaggi) o di evidenza scientifica sulla ascrizione delle stesse ad interventi magistratuali persecutori, può passarsi alla disamina di una delle tante applicazioni (che affiancano quelle adottate in sede penale) che di tale indimostrato assioma ha fatto il legislatore, ovvero al progetto di legge Foti C1621-S1457 in discussione ormai presso il Senato dopo l’approvazione da parte della Camera.

Giova premettere che il quadro normativo complessivo vigente nel nostro Paese, anche in attuazione di norme comunitarie, impone che le autorità pubbliche debbano agire in conformità della legge; che i casi di frode, di evasione fiscale, di corruzione, di conflitto di interessi o di altre violazioni del diritto, debbano essere effettivamente perseguiti dai servizi responsabili delle indagini e dell’azione giudiziaria; che le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, debbano essere soggette a un effettivo controllo da parte di organi giurisdizionali indipendenti. La Corte dei conti da decenni persegue istituzionalmente e geneticamente tali fini.

Tale quadro normativo, specificamente quello sostanziale (l. 14 gennaio 1994, n. 20) e processuale (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174) concernente la Corte dei conti, ben funzionante sia al centro che sul territorio e teso a pungolare il rispetto della legalità, dei risultati e ad una corretta spesa ed azione pubblica responsabilizzando chi la gestisce, ha tuttavia subito negli ultimi anni veri e propri stravolgimenti normativi ispirati dalla suddetta asserita (ed indimostrata) “*paura della firma*” in capo ad amministratori soprattutto locali (verosimilmente i reali ispiratori delle novelle) e funzionari pubblici: il primo intervento, a termine, ad opera dell’art. 21 d.l. n. 76/2020, c.d. “*scudo erariale*”, oggetto della sentenza n. 132/2024 della Consulta (11); il secondo, a regime, ad opera dell’adottando progetto di legge Foti C1621-S1457 “*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*”.

Su quest’ultimo progetto legge, voluto dal solo Parlamento e da nessuno allo stesso richiesto (né dalla cittadinanza, né dal ceto forense, né dalla Magistratura), occorre soffermarsi.

Il 19 dicembre 2023 è stato presentato alla Camera il progetto di legge C1621 a iniziativa del deputato Tommaso Foti quale primo firmatario, unitamente agli on. Paolo Barelli e altri. Tale progetto, dopo un *iter* “*bulgaro*” che non ha tenuto conto di opportuni spunti correttivi prospettati in dottrina e durante le (inutili) audizioni parlamentari dai vertici della Corte dei conti (che hanno offerto preziosi ed equilibrati suggerimenti migliorativi), dall’associazione Magistrati contabili e del parere delle Sezioni riunite in sede consultiva n. 3 del 30 ottobre 2024 reso ai sensi dell’art. 1 d.d.l. n. 273/1939, ha infelicemente inteso novellare la l. n. 20/1994 e l’organizzazione della Corte dei conti.

Il testo, di esclusiva iniziativa parlamentare (ovvero, si ripete, senza alcun previo impulso proveniente dalla società civile, dal ceto forense o dalla Magistratura), muove le mosse da un triplice dogma (12) secondo cui:

a) “*la cosiddetta «paura della firma» affligge il funzionamento della pubblica amministrazione italiana*”,

(10) Sulla non sostituibilità di un giudice con una AI, V. Tenore, *L’intelligenza artificiale può sostituire un giudice? I rischi di una involuzione verso un cretino digitale*, Roma, Anicia, 2023, in <<https://www.edizionianicia.it/prodotto/lintelligenza-artificiale-puo-sostituire-un-giudice>>.

(11) Per una analisi di questo articolo, oggetto della pronuncia n. 132/2024, si rinvia alla dottrina citata nella precedente nota 3.

(12) Tale triplice dogma, menzionato nella premessa al disegno di legge Foti C1621, viene testualmente estrapolato da dati e considerazioni sviluppate in un discutibile editoriale pubblicato in questa *Rivista*, 2023, 3, I, a firma del Consigliere parlamentare Renato Loiero.

b) “i mercati e gli investitori internazionali guardano sempre con maggiore preoccupazione alla macchina pubblica italiana come ad un ostacolo che rischia di rallentare, se non bloccare, l’intero sistema-Paese”,

c) “amministrare risorse pubbliche in Italia, soprattutto dopo la torsione pan-penalistica avviata nel 1992, è diventato sempre più rischioso per gli amministratori onesti, poiché la normativa di settore è oggettivamente troppo complessa per chiunque, ivi inclusi gli addetti ai lavori”.

Sulla base di questo già assiomatico e indimostrato *incipit*, la premessa al progetto di legge Foti C1621 oggi in discussione presso il Senato (S1457), ritiene che si debba “*intervenire in tempi rapidi per attribuire alla Corte dei conti un nuovo ruolo di supporto agli amministratori pubblici, affinché questi possano trovare in via preventiva una concreta assistenza nell’articolata gestione delle risorse pubbliche e non debbano più rischiare di incorrere in processi per danno erariale che troppo spesso, almeno nel 60 per cento dei casi, si concludono con l’assoluzione determinata dall’infondatezza delle accuse; tali processi, inoltre, hanno ripercussioni negative sulle carriere e alimentano, a livello generale, il circuito della « paura »*”.

Tale novella dovrebbe dunque “*tutelare la finanza pubblica dagli amministratori infedeli o incapaci e proprio mediante il riconoscimento di un nuovo ruolo della Corte dei conti sarà possibile distinguerli da quelli attenti e prudenti*”.

Il testo, oggetto di moderata discussione in Commissioni Giustizia e Affari costituzionali e di molteplici emendamenti e di inutili interlocuzioni con rappresentanti e vertici della Corte dei conti, intenderebbe introdurre modifiche alla l. n. 20/1994 (artt. 1 e 2) ed alla organizzazione della Magistratura contabile (art. 3), così sinteticamente schematizzabili (13) e tese a:

a) ampliare la portata della esenzione della responsabilità amministrativa da atti dannosi per l’erario (art. 1, c. 1, l. n. 20/1994), qualora gli stessi siano stati sottoposti a controllo preventivo della Corte, non limitando l’esenzione ai soli attuali “*profili presi in considerazione*” in sede di controllo, ma ampliando in modo “*tombale*” l’esenzione agli “*atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell’atto sottoposto a controllo*”; nel contempo si prevede, novellando l’art. 3 l. n. 20/1994, un ampliamento degli atti sottoposti a controllo preventivo contabile da parte di Regioni, Province autonome, Comuni e di ogni altro soggetto attuatore del Pnrr e del Pnc, e qualora alla scadenza dei termini perentori (60 gg. ex art. 27 l. n. 340/2000, dimezzati per gli atti attuativi del Pnrr e del Pnc) per la registrazione non sia intervenuta la deliberazione, l’atto si intende registrato anche ai fini dell’esclusione di responsabilità amministrativa. Viene dunque incredibilmente introdotto un silenzio-assenso, tipico dell’attività amministrativa, per una attività magistratuale! Un *unicum* nel panorama giudiziario intermagistratuale.

La norma sembrerebbe evidentemente tesa ad un apparente ampliamento e snellimento dei controlli di legalità, ma in realtà ad impedirli molto spesso, sovraccaricando le Sezioni di controllo **con** una poderosa mole di provvedimenti in modo da impedire entro i ristretti 60 gg. perentori un doveroso attento controllo e ottenere così un silenzio-assenso foriero di esenzione di responsabilità anche per i profili connessi e atti accessori “non presi in considerazione” in sede di controllo (14); in ogni caso crea interferenze, se non sovrapposizioni, tra funzioni di controllo e giurisdizionali rendendole inopportunamente promiscue (15);

b) limitare (art. 1 l. n. 20/1994) la possibile condanna giuscontabile al solo dolo (e non per colpa grave) nei seguenti casi: 1) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, c. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; 2) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria.

La novella normativa sembra inutile, in quanto il già esistente precetto dell’originario art. 1, c. 1, sulla “*insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*” impediva una condanna per scelte transattive e conciliative rette da logica e motivate. Andrebbe però chiarito che l’esenzione non opera, oltre che in caso di dolo (come già previsto), anche in caso

(13) Per una riflessione sulle novità normative adottate e adottande sulla responsabilità amministrativa, v. G. Colombini, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, in *Dir. amm.*, 2024, 3, 675 ss.; G. Bottino, *La “quadratura del cerchio”: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi “perché così fan tutti”*, in *Giur. cost.*, 2024, 1, 1641 ss.; L. Mercati, *Lo “scudo erariale” dinanzi alla Corte costituzionale: la “fatica dell’amministrare” tra disposizioni a tempo e riforme in itinere*, in *Sist. pen.*, 2025, 2, 89 ss.

(14) L’espressione di legge fa riferimento ad una categoria inopportunamente ampia di atti “accessori”, che accompagnano l’atto soggetto a controllo preventivo di legittimità.

(15) Le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali, pur essendo affidate alla medesima Magistratura vanno istituzionalmente tenute distinte, in quanto diversi sono gli obiettivi perseguiti e gli interessi tutelati.

Le funzioni di controllo mirano a verificare la regolarità, trasparenza ed efficienza nell’uso delle risorse pubbliche. Esse si caratterizzano per la loro natura non coercitiva e si basano su valutazioni di legittimità e conformità agli obiettivi dell’azione amministrativa.

Le funzioni giurisdizionali, invece, sono finalizzate all’accertamento della responsabilità amministrativa e contabile e si svolgono nel rispetto del principio del contraddittorio e delle garanzie processuali, con l’obiettivo di tutelare l’erario e assicurare il risarcimento dei danni alle finanze pubbliche. La Corte costituzionale ha affermato che l’attribuzione di competenze specifiche a sezioni e magistrati diversi è una garanzia per l’efficacia del controllo e per l’imparzialità nei giudizi di responsabilità (sent. n. 29/1995 e n. 470/1997).

Tale principio si fonda sull’idea che funzioni diverse richiedono approcci e competenze differenti, difficilmente compatibili in un unico ambito operativo.

di negligenza inescusabile derivante da accordo manifestamente illogico e irragionevole o frutto di grave violazione di legge o da travisamento dei fatti;

c) prevedere una riduzione dell'addebito, oggi facoltativa sempre, come obbligatoria in caso di colpa grave, stabilendo nel contempo (ma non per dolo o illecito arricchimento) la condanna dell'autore (dipendente o amministratore pubblico) di un danno erariale ad una somma di importo non superiore ad un terzo del danno accertato, e comunque non superiore a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo spettante al responsabile (come retribuzione o come indennità di carica).

La norma è assolutamente criticabile, snaturando la funzione risarcitoria e di deterrenza della condanna giuscontabile, snaturando l'istituto della riduzione dell'addebito (ontologicamente correlato alla valutazione del caso concreto) e soprattutto accollando alla pubblica amministrazione (e alla comunità tutta dei cittadini italiani contribuenti) il prevalente costo dei danni arrecati alle casse pubbliche da dipendenti gravemente incapaci. Il risibile importo massimo della condanna, a cui potrebbe affiancarsi anche l'ulteriore "sconto" del giudizio abbreviato *ex art. 130* del codice della giustizia contabile (oltre alla copertura assicurativa a costi ridotti visto il modesto tetto della condanna), favorirà gestioni sciatte e superficiali. Tuttavia, la norma evidenzia l'inidoneità del parametro del "trattamento economico complessivo annuo" ad essere applicato a tutte le fattispecie di responsabilità amministrativa, ovvero alle ipotesi di responsabilità riconosciute a carico di liberi professionisti, società o altri enti di diritto privato, in capo ai quali sia stata accertata la sussistenza di un rapporto di servizio con l'amministrazione pubblica. Inoltre, per gli amministratori pubblici (verosimilmente i reali ispiratori e destinatari dei benefici della norma), percettori di indennità modeste, il tetto alla condanna renderà ancor più irrilevante la statuizione contabile, che perderà di portata dissuasiva.

A ciò aggiungasi che la previsione di un risarcimento con limiti edittali – che trova conforto "preventivo" anche nella opinabile sentenza n. 132/2024 della Consulta – induce ad accentuare il profilo sanzionatorio della responsabilità amministrativa, portando alcuni (16) ad ipotizzare un potenziale contrasto con le indicazioni dell'ordinamento comunitario con riguardo alla necessità del mantenimento della natura risarcitoria della responsabilità amministrativa ed evitare applicazioni del *ne bis in idem* di matrice eurounitaria qualora intervenisse una condanna penale parallela.

Non sembra poter valere, quale valido contrappeso, la possibilità di prevedere, nei confronti del responsabile del danno, un periodo di sospensione dalla gestione di risorse pubbliche compreso fra sei mesi e tre anni, sospensione che non inciderebbe in alcun modo, in termini risarcitori, sul pregiudizio già arrecato alle casse pubbliche;

d) prevedere che chiunque (e dunque non solo il dirigente) assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche (categoria alquanto generica e idonea a ricomprendere una platea potenzialmente assai ampia) dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti sia tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave (dunque il costo graverebbe sul dipendente).

Nel testo in discussione presso il Senato è stato opportunamente espunto l'infelice precetto dell'originario disegno di legge Foti C1621 che stabiliva che una quota del trattamento economico accessorio spettante al "*dirigente incaricato di gestire risorse pubbliche*" venisse destinata dall'amministrazione alla stipulazione di una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione stessa per colpa grave dal dirigente medesimo, che la compagnia assicurativa litisconsorte fosse necessario nel giudizio contabile (novella rilevante) e che la stessa amministrazione avrebbe dovuto promuovere, anche tramite la società Consip s.p.a., la conclusione di accordi-quadro con le principali imprese di assicurazione operanti a livello nazionale.

Questa infelice iniziale proposta normativa, ovviamente non operante in caso di dolo (non assicurabile *ex art. 1900 c.c.*), sembrava porre, di fatto, il costo della polizza – la cui stipula restava apprezzabile se tesa ad un più proficuo recupero delle condanne contabili, comunque nei modesti limiti economici risibili indicati al punto c) – in capo alla pubblica amministrazione (i denari del premio di produttività sono della pubblica amministrazione), violando non solo l'art. 3, c. 59, l. 24 dicembre 2007, n. 244, ma soprattutto il principio logico-giuridico secondo cui il premio assicurativo a favore del danneggiante (il dipendente in colpa grave) non può essere pagato dal danneggiato (pubblica amministrazione).

Opportunamente tale norma è stata eliminata nel testo in discussione presso il Senato. Tuttavia il suddetto testo attualmente in discussione, seppur utile per conseguire, con l'ombrello assicurativo (inopportuna ci sembra la ipotizzata partecipazione della compagnia assicuratrice al giudizio, che concerne solo e soltanto l'autore della condotta dannosa), recuperi pecuniari spesso impossibili verso soggetti poco incipienti, appare incoerente con i bassi limiti indicati al punto c) per la condanna del dipendente: trattasi di polizze che copriranno rischi di modesto importo pecuniario. Sarebbe stato più logico non prevedere tetti alle condanne della Corte essendoci una polizza assicurativa a tutela del lavoratore gravemente colpevole nel gestire risorse pubbliche;

e) prevedere che nella sentenza di condanna della Corte dei conti, nei casi più gravi, venga discrezionalmente disposta dal giudicante a carico del dirigente o del funzionario condannato la sospensione dalla gestione di risorse

(16) A. Attanasio, *Brevi considerazioni in merito alle proposte di riforma delle funzioni della Corte dei conti*, in <www.documenti.camera.it>, 7 ottobre 2024. Sul tema del *ne bis in idem* con riferimento a condanne della Corte dei conti in rito ordinario e in riti sanzionatori, V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti*, cit., 110 ss.; F.M. Longavita, *Il divieto del ne bis in idem e la responsabilità erariale*, in *Bilancio comunità persona*, 2019, 1, 33 ss.

pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni, avviando nel contempo la pubblica amministrazione il procedimento per responsabilità dirigenziale ex art. 21 d.lgs. n. 165/2001 (per i soli dirigenti).

La norma, che origina qualche perplessità sull'automatismo sospensivo delle funzioni gestorie legato a condanna contabile (tuttavia difendibile, non avendo la sospensione, comunque facoltativa, natura sanzionatoria/disciplinare, ma organizzativa), va però salutata con favore nella sua portata deterrente e quale pungolo per l'applicazione reale (su opportuno impulso di un organo magistratuale terzo) di un istituto, quello della responsabilità dirigenziale, decisamente "virtuale" e inapplicato nel nostro ordinamento a causa della inerzia dei vertici delle pubbliche amministrazioni nel farlo decollare sin dalla sua introduzione (d.p.r. n. 748/1972) e sino ad oggi (17);

f) ampliare (art. 2), per tutti gli atti di spesa non soggetti al controllo preventivo di legittimità e non oggetto di inviti a dedurre della Procura, la funzione consultiva della Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità su atti e delle Sezioni di controllo regionali, con pareri da rendere entro 30 gg., ma prevedendo che se il parere non intervenga entro tale termine perentorio, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa. Tale colpa grave viene comunque esclusa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi.

La norma, che attribuisce alla Corte una funzione di sistematico co-decisore amministrativo non prevista dalla Costituzione, che crea interferenze tra funzione consultiva e funzione giurisdizionale (in verità già in parte previste dagli artt. 69 e 95 del d.lgs. n. 165/2001, ma in modo occasionale e non sistematico), che crea sovrapposizione e confusione con altri organi consultivi (Avvocatura dello Stato, Consiglio di Stato, Anac, Aran etc.) e che snatura le funzioni di controllore terzo, ci sembra altresì criticabile per le stesse ragioni sviluppate al precedente punto a): il ricorso all'istituto consultivo diviene, per la sua sistematicità, strumento di tendenziale impunità, in quanto utilizzabile per far escludere la colpa grave se il parere fosse reso attraverso un inopportuno silenzio-assenso, che potrebbe verificarsi con frequenza sovraccaricando di richieste le Sezioni di controllo;

g) prevedere, a tutela degli amministratori, una presunzione di buona fede nelle loro scelte, chiarendo nel novellato art. 1 della l. n. 20/1994 che *"la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso"*.

La novella normativa è un evidente *"corazza erariale"* (il termine *"scudo"*, già utilizzato per sintetizzare i fini protezionistici dell'art. 21 d.l. n. 76/2020, sarebbe riduttivo), essendo ben pochi nella realtà giudiziaria i casi di dolo di un amministratore, autore invece di scelte sovente gravemente colpose il cui avallo, attraverso visti, firme e pareri "imposti" ai dirigenti, scaricherà le responsabilità solo su questi ultimi secondo una metodica pluriennale ben nota a chi lavora nella pubblica amministrazione, soprattutto in enti locali e che si può definire *"amministrazione difensiva"* della politica, tesa storicamente a trasferire responsabilità sui funzionari, costretti alla firma per non patire mancati rinnovi (es. i segretari comunali) o attribuzioni di incarichi meno remunerati o marginali (es. i restanti dirigenti); si auspica che l'istituto della rimostranza, teso a tutelare funzionari da richieste di amministratori che si traducano in illeciti penali o amministrativi, ritorni in auge;

h) novellare l'art. 1, c. 2, l. n. 20/1994, introducendo l'inciso, teso ad antedatere la decorrenza prescrizione per colpa grave alla verifica del fatto dannoso, *"independentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno"*. Tale proposta normativa Foti oggi recita, dunque, così: *"Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, independentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta"*.

La modifica normativa, palesemente tesa anch'essa a tutelare amministratori e dipendenti, sembra dimenticare anni di elaborazione giurisprudenziale, oltre al principio basilare del *contra non valentem agere non currit praescriptio* ed apre scenari di nuova responsabilità in capo a chi, pur dovendosi accorgere del fatto dannoso "verificatosi", non lo ha colto e segnalato tempestivamente.

La proposta di legge Foti, nel testo in discussione presso il Senato, prevede inoltre, all'art. 3, una delega al Governo, da nessuno richiesta nella società (*in primis* dai cittadini, di cui il Parlamento è espressione, ma neppure dal ceto forense e dalle Magistrature), in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti, violativa dell'autonomia e indipendenza dell'Istituto, sancite dalla Costituzione, in particolare negli artt. 100, 103, 107 e 108, e ispirata ad invasivi criteri, che impingono d'autorità nell'autonomia investigativa dei Procuratori operanti sul territorio e nella organizzazione interna e sul funzionamento della Corte, macchina ben roduta e perfettamente funzionante e non abbiognevole di correttivi, statuendo tra l'altro:

(17) Sulla responsabilità dirigenziale e sul suo scarso utilizzo V. Tenore (a cura di), *Il Manuale del pubblico impiego privatizzato*, Epc, Roma, V ed., 757 ss.; V. Tenore, C. Villani, *Studio sulle cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, Giuffrè, 2025, in corso di pubblicazione, sub **Capitolo sulla Responsabilità dirigenziale**.

i) una radicale modifica delle articolazioni centrali e regionali della Corte, che si traduce in sezioni centrali e in una sezione in ogni regione, abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartite in collegi con provvedimenti del Presidente;

ii) una gerarchizzazione e monopolizzazione delle funzioni requirenti delle Procure regionali attraverso forti poteri centralisti, violativi dell'art. 108 Cost., affidati al Procuratore generale al quale consentire: a) di accedere in tempo reale, anche tramite strumenti informatici, agli atti dei procedimenti istruttori svolti dai singoli pubblici ministeri anche in sede territoriale; b) di disporre del potere di avocazione delle istruttorie in casi tassativamente previsti in sede di attuazione della delega, tra cui quelli di inerzia nell'istruttoria in sede territoriale o di violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento impartite dalla procura generale; c) di sottoscrivere congiuntamente con il Procuratore territoriale, a pena di nullità (*ergo* non con un mero "visto conoscitivo" di coordinamento, ma con un "visto preclusivo" all'indagine), in caso di istruttorie che si caratterizzano per particolare rilevanza o per particolare complessità (concetti decisamente fluidi che si prestano a ingerenze strumentali) o novità delle questioni, gli atti di invito a dedurre, di citazione a giudizio e di disposizione di misure cautelari e di affiancare al magistrato assegnatario del fascicolo in sede territoriale uno o più magistrati addetti all'ufficio della Procura generale; in estrema sintesi la delega, in violazione dell'art. 108 Cost., mette i singoli pubblici ministeri regionali, titolari di indagini spesso delicate e coinvolgenti molti amministratori centrali e locali, "sotto tutela" del Procuratore Generale (che un domani, con altra novella, potrebbe diventare di nomina politica, quale futuro corollario della prevista, mal celata ed inopportuna separazione delle carriere voluta dalla politica) che da mero "coordinatore" dei Procuratori (come in passato) diviene "coinvestigatore" e titolare del potere di "impedire talune indagini";

iii) una modifica dell'art. 31 del codice della giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016) prevedendo che le spese legali effettivamente sostenute relative ai giudizi per responsabilità amministrativa, anche relative agli atti di invito a fornire deduzioni, promossi nei confronti degli amministratori e dipendenti di amministrazioni pubbliche e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, siano rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza. La norma ci sembra giusta in quanto tutela di chi subisca oneri processuali e venga assolto. L'importante è chiarire che tale rimborso non opera se non a fronte di assoluzioni nel merito e non opera in caso di giudizio abbreviato (18).

Tali proposte sulla struttura della Magistratura contabile, complessivamente valutate, urtano con l'autonomia organizzativa della Corte, tra l'altro storicamente di altissimo profilo, comparabile solo a quella dell'Arma dei Carabinieri e della Banca d'Italia, affidando tali modifiche a chi non conosce bene cosa faccia sul territorio la Corte dei conti e come realmente funzioni. Ma, soprattutto, la novella viola l'autonomia investigativa dei singoli Procuratori territoriali, prevedendo invasivi interventi del Procuratore generale che potrebbero andare a scapito della rapidità ed efficacia di iniziative territoriali o, addirittura, alla non attivazione, per volontà del vertice (un domani di possibile nomina politica) di alcune indagini.

Va sottolineato come tale progetto di legge "Foti" C1621 abbia già ottenuto, durante il suo *iter* ancora in corso, un anomalo "parere preventivo di costituzionalità" dalla sorprendente sentenza 16 luglio 2024, n. 132 della Consulta (19), che, nel dichiarare costituzionalmente legittimo l'art. 21 d.l. n. 76/2020 (c.d. scudo erariale), ha officiosamente pungolato nel contempo il legislatore, con un ampio paragrafo conclusivo (non definibile mero *obiter*), ad una ampia riforma della responsabilità amministrativo-contabile, fornendo alcuni "spunti", molto concreti, per una futura disciplina. Tali spunti coincidono, in modo davvero singolare e quasi "premonitorio", esattamente con i precetti del già conosciuto progetto Foti C1621 in discussione, la cui conformità a Costituzione è stata dunque inopportuna e anticipatamente riconosciuta dal giudice delle leggi (quelle già in vigore e non quelle *in itinere*) con una discutibile sentenza "profetica", prima ancora che i precetti entrassero nell'ordinamento giuridico.

In particolare, la Corte costituzionale, anche sulla scorta di spunti dottrinali intervenuti nel tempo, suggerisce al legislatore (20):

a) un'adeguata tipizzazione della colpa grave in quanto l'incertezza della sua effettiva declinazione affidata all'opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori (21), spunto profeticamente conforme alla novella apportanda del disegno di legge Foti C1621, evidentemente noto alla Consulta; tale tipizzazione,

(18) In una bozza del disegno di legge Foti C1621 era stato previsto che la liquidazione dovesse avvenire sulla base dei parametri medi del d.m. 10 marzo 2014, n. 55, nei limiti della spesa effettivamente sostenuta e documentata, fatta salva comunque l'eventuale maggiore misura liquidata con sentenza e che le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato o, per le altre amministrazioni, altro organo di consulenza legale interno o esterno all'ente, possono concedere anticipazioni del rimborso, fatta salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità. Tale normativa di dettaglio non compare nell'attuale delega in discussione presso il Senato.

(19) Per una lettura dissenziente su tale sentenza V. Tenore, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare*, cit. Vedasi anche la dottrina che ha più benevolmente commentato la sentenza, citata in nota 2.

(20) Per una argomentata critica a tali spunti correttivi dati dalla Consulta V. Tenore, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole*, cit.

(21) Sulla colpa grave e la sua tipizzazione giurisprudenziale e/o normativa, V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti*, cit., 110 ss.; E. Amante, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa nella prospettiva delle scienze comportamentali*, in questa *Rivista*, 2022, 3, 36; M.R. Spasiano, *Riflessioni in tema di una nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione e della colpa grave nella responsabilità erariale dei pubblici funzionari*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 2, 280 ss.

come si è già sopra rimarcato, è già di fatto esistente innanzi alla Corte dei conti, che ha da anni indirizzi giurisprudenziali univoci, sui quali il legislatore potrà adagiarsi nel tipizzare macro ipotesi di colpa grave;

b) l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce (spunto profeticamente conforme all'art. 1 della proposta di legge Foti C1621), a cui può accompagnarsi anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio (22);

c) di valutare una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti (spunto esasperato e stravolto dal dirompente art. 1 della proposta di legge Foti C1621, che ha fissato tetti risibili alle condanne giuscontabili, pari al doppio dell'importo annuale della retribuzione o dell'indennità di carica);

d) il rafforzamento delle funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni (spunto conforme all'art. 1 della proposta di legge Foti C1621, che però, maliziosamente, prevede forme di silenzio-assenso qualora il visto di controllo o il parere della Corte dei conti non giungano entro trenta giorni, con conseguente presunzione di non dannosità dell'atto sottoposto a controllo o a parere);

e) l'incentivazione delle polizze assicurative (che, allo stato attuale, non sono obbligatorie), come nel nuovo codice dei contratti pubblici (spunto conforme all'art. 1 della proposta di legge Foti C1621) auspicabilmente non con oneri a carico della pubblica amministrazione danneggiata;

f) di prevedere una eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale; previsione inutile alla luce della ampia e tutelante nozione di colpa grave e comunque di incerta applicazione stante la difficoltà nell'individuare i soggetti preposti a funzioni e mansioni complesse;

g) di scongiurare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti materiali, spesso non coordinate tra di loro. La proposta della Consulta è assai criticabile, ove si rammenti il principio generale di plurioffensività delle medesime condotte, che comporta pacificamente la piena cumulabilità di diverse reazioni ordinarie, **tra loro ben coordinate**, che non sono affatto alternative tra di loro, ma **cumulative (il *ne bis in idem* di eurounitaria matrice opera solo in materia penale)** e dunque ben possono (e devono) coesistere in ragione delle diverse finalità delle stesse: il medesimo fatto può ben configurare, cumulativamente, un reato, un danno erariale, un illecito disciplinare e un danno civile arrecato a terzi (23).

Molti sono stati gli emendamenti al progetto di legge Foti (24) che, nonostante interlocuzioni parlamentari con i vertici della Corte dei conti, è andato avanti incurante dello stravolgimento apportato alla funzione preventiva e risarcitoria della responsabilità amministrativa e, soprattutto, delle ricadute finanziarie di tale normativizzata impunità, verosimilmente voluta dagli amministratori locali piuttosto che dai dirigenti pubblici (la cui maggioranza possiede "*il coraggio della firma*"), e che porterà all'accollo dei danni non risarciti (se non in minima parte) dai convenuti in giudizio in capo alla collettività, con verosimile incremento della tassazione per risanare il bilancio e minori servizi resi alla collettività per mancanza di fondi a causa di risibili recuperi, per scelta normativa, da parte della Magistratura contabile, in evidente violazione della funzione preventiva e dissuasiva della Corte dei conti, come delineata dall'art. 103, c. 2, Cost.

(22) Osserva la Consulta che "*l'opportunità del cosiddetto "tetto" non può essere esclusa in ragione dell'esistenza del menzionato potere riduttivo, dal momento che il primo, fissato dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente ex ante per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale ex post del giudice contabile*".

(23) Il legislatore non può precludere questo legittimo e ben coordinato cumulo di reazioni se non nei casi di sanzioni della medesima natura secondo le note categorie del *ne bis in idem* di eurounitaria matrice. Quest'ultima evenienza potrebbe porsi, ad esempio, nel già sopra criticato cumulo di azioni di regresso in sede civile e contabile per il medesimo danno arrecato alla pubblica amministrazione (c.d. doppio binario), con applicazione di regimi sostanziali e processuali inopportunosamente diversi. Ma al di fuori di tale ultima ipotesi le concorrenti e distinte responsabilità possono e devono concorrere.

(24) Particolarmente interessante è stato l'emendamento dell'on. A. Montaruli secondo cui "*1-ter. Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione. Il secondo periodo si interpreta nel senso che la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, vistati e sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni di contrario avviso*".

Traspare nettissimo, anche da questo emendamento, l'obiettivo del testo Foti: deresponsabilizzare gli amministratori, e dunque la politica, mettendo a carico dei dirigenti ogni responsabilità. E nella malaugurata ipotesi di condanna, il tetto del doppio dell'indennità da amministratore o dello stipendio da dirigente, tutela più che adeguatamente l'autore di errori anche clamorosi. A ciò si aggiunga la polizza a costo basso (stante il tetto delle condanne) che ogni amministratore o dirigente agevolmente contrarrà: il tutto condurrà alla deresponsabilizzazione, alla impunità di fatto, alla scomparsa del principio "*chi sbaglia paga*". Con conseguente accollo sulla collettività (che versa le tasse) dei danni cagionati da alcuni amministratori e dirigenti altamente incompetenti o agenti con dolo.

Resta netto, nel concludere queste riflessioni, il sentore che i fluidi ed umorali concetti di “*paura della firma*”, “*burocrazia difensiva*” e “*fatica dell’amministrare*”, sovrastimati dal solo legislatore ed ascritti solo e soltanto a giudici-persecutori, siano stati mera giustificazione per un intervento normativo protettivo, purtroppo avallato dalla Corte costituzionale, teso a fornire una “*corazza erariale*” (ovvero una “*immunità giuscontabile*”) agli amministratori locali (più che ai dipendenti), a danno dei bilanci pubblici e dunque della collettività, che paga le tasse e pretende corretta spesa dei soldi pubblici e servizi gestiti da soggetti competenti ed onesti che, ove sbagliano, dovrebbero pagare integralmente e non simbolicamente, accollando i costi del “non recuperato” sulla collettività.

Si è raggiunto il mal celato obiettivo della trasformazione della *Corte dei conti* nella *Corte degli sconti*, giudice della “*(ir)responsabilità amministrativa*”.

\* \* \*