



[Sentenza n. 132 del 2024](#)

Presidente: Augusto Antonio Barbera - Giudice relatore e redattore: Giovanni Pitruzzella
decisione del 6 giugno 2024, deposito del 16 luglio 2024
comunicato stampa del [16 luglio 2024](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: ord. n. [19 del 2024](#)

parole chiave:

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE – BUON ANDAMENTO
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

disposizione impugnata:

- art. 21, comma 2, del [d.l. 16 luglio 2020, n. 76](#), convertito, con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

disposizioni parametro:

- artt. 3, 28, 81, 97 e 103 della [Costituzione](#)

dispositivo:

inammissibilità – non fondatezza

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 28, 81, 97 e 103 Cost., **questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020**, come convertito, che **prevede, per le condotte commissive, una temporanea limitazione della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi dolose**.

La Corte costituzionale giudica **non fondate le questioni sollevate in relazione agli artt. 3 e 97 Cost.** I giudici costituzionali specificano che la responsabilità amministrativa «oltre a una funzione risarcitoria, variamente modulabile, ha una funzione deterrente». L'istituto, infatti, «scoraggia i comportamenti non solo dolosi ma anche gravemente negligenti dei funzionari pubblici, che pregiudicano il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97) e gli interessi degli stessi amministrati». In aggiunta, esiste l'esigenza di impedire che, «in relazione alle modalità dell'agire amministrativo, il rischio dell'attività sia percepito dall'agente pubblico come talmente elevato da fungere da disincentivo all'azione», pregiudicandone, anche in questo caso, il buon andamento. Orbene, la Corte argomenta che il punto di equilibrio tra le due opposte esigenze appena menzionate «può non essere fissato dal legislatore una volta per tutte, ma modulato in funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l'agente pubblico, e del bilanciamento che il legislatore medesimo – nel rispetto del limite della ragionevolezza intende effettuare». La Corte,

facendo leva anche sulle sue precedenti pronunce, è chiara nell'affermare che **spetta alla discrezionalità del legislatore la determinazione della responsabilità amministrativa e la definizione del margine di scostamento dai principi comuni della materia**. Come in altre forme di responsabilità – sottolinea la Consulta – «è necessario ricercare un equilibrio tra i pericoli di *overdeterrence* e *underdeterrence*», in quanto nessuna disciplina può escluderli entrambi e il legislatore è chiamato ad effettuare la scelta se contrastare prevalentemente l'uno o l'altro.

Ciò posto, **non sarebbe possibile, con riguardo all'elemento soggettivo, un regime ordinario che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo**. In questa ipotesi, infatti, «non si realizzerebbe una ragionevole ripartizione del rischio, che invece sarebbe addossato in modo assolutamente prevalente alla collettività, la quale dovrebbe sopportare integralmente il danno provocato dall'agente pubblico». Tuttavia, **la Corte ritiene che sarebbe diversa l'ipotesi di una disciplina che circoscriva alle sole ipotesi di dolo l'elemento soggettivo della responsabilità, limitata ad un numero limitato di agenti pubblici o a specifiche attività amministrative «allorché esse presentino, per le loro caratteristiche intrinseche, un grado di rischio di danno talmente elevato da scoraggiare sistematicamente l'azione e dare luogo alla “amministrazione difensiva”»**.

Allo stesso modo i giudici di Palazzo della Consulta chiariscono che **«può essere ritenuta non irragionevole una disciplina provvisoria che limiti al dolo l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, avuto riguardo a un contesto particolare che richieda tale limitazione al fine di assicurare la maggiore efficacia dell'attività amministrativa e, attraverso essa, la tutela di interessi di rilievo costituzionale»**. Questo è il caso della disposizione oggetto di censura, la cui efficacia cesserà il 31 dicembre 2024. La Corte, infatti, riconosce che **la disciplina *de quo* «può trovare giustificazione in relazione al peculiarissimo contesto economico e sociale» originato dall'emergenza pandemica da COVID-19, che ha mosso il legislatore, al fine di «superare la grave crisi e rimettere in movimento il motore dell'economica», ad adottare soluzioni che consentissero all'amministrazione pubblica di operare senza remore**.

Non fondate sono state ritenute, pertanto, le questioni connesse alla violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione, relativamente al profilo «del difetto di proporzionalità e congruità dello spettro applicativo della disposizione». La Corte afferma, infatti, che, nel valutare la proporzionalità dell'intervento del legislatore, deve tenersi in considerazione innanzitutto il contesto da cui la disposizione origina, ma anche la natura temporanea e l'oggetto limitato, essendo la disposizione censurata rivolta solo alle condotte commissive e non anche a quelle “inerti” e “omissive”.

La Corte giudica altresì **non fondate le questioni con le quali il remittente lamenta la violazione del principio di eguaglianza**: quella sollevata sulla base dell'assunto che la disposizione in esame opererebbe una irragionevole discriminazione tra coloro che svolgono funzioni di gestione attivi e coloro che hanno obblighi di vigilanza, perché anche in quest'ultimo caso l'attività amministrativa potrebbe caratterizzarsi sia in condotte commissive che omissive e godere, nella seconda ipotesi, dell'esenzione di responsabilità prevista dalla disposizione censurata.; quella sollevata **sull'assunto che la disposizione**

censurata avrebbe determinato una differenziazione di trattamento tra dipendenti pubblici e privati, in quanto i primi beneficiano già di un'esenzione per colpa lieve, dunque nell'attualità sarebbero ancor più avvantaggiati, posto che nel periodo di vigenza della disposizione censurata sono responsabili solo per attività dolose o omissive gravemente colpose. La Corte specifica che le anzidette categorie sono soggette a statuti diversi, in particolare in punto di responsabilità. Se per il dipendente privato la responsabilità è disciplinata dal codice civile ed è pienamente risarcitoria, quella del dipendente pubblica deroga in più punti le regole generali.

Inammissibili per inconferenza del parametro, invece, sono dichiarate le questioni sollevate in relazione agli artt. 28, 81 e 103 Cost.

Alessandro De Nicola