

## Premessa

*di Franco Massi*<sup>1</sup>

L'elemento psicologico, necessario a supportare giuridicamente l'obbligo risarcitorio del pubblico dipendente che ha causato un danno erariale, è al centro di un interessante ed attuale dibattito.

Per capire le ragioni di tale accesa discussione occorre considerare che la nozione di responsabilità per dolo o colpa è stata, nel tempo, più volte perimetrata dal Legislatore, nel tentativo di ridurre quei comportamenti eccessivamente prudenziali che potessero costituire un freno all'azione amministrativa ossia quell'atteggiamento della classe dirigenziale comunemente definito "paura della firma".

A metà degli anni Novanta, infatti, l'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 543/1996 (convertito dalla legge n. 639/1996) ha apportato una prima significativa modifica all'articolo 1 della legge n. 20/1994, incidendo in maniera determinante sulla nozione di elemento psicologico della responsabilità erariale con la previsione di un regime di colpevolezza fondato sulle sole condotte commesse con dolo o colpa grave. Si escludeva così, definitivamente, qualsiasi responsabilità a fronte di errori considerati non gravi (in precedenza, tale restrizione era riservata solo ad alcune specifiche categorie di pubblici dipendenti, mentre in tutti gli altri casi la responsabilità erariale si fondava su dolo e colpa, includendo così anche la colpa non grave).

Di recente un'ulteriore spinta, tutt'ora molto discussa, verso la deresponsabilizzazione per danno erariale dei pubblici funzionari si è avuta nell'ambito della decretazione d'urgenza in tempo di Covid-19, ad opera dell'articolo 21 del decreto-legge n. 70/2020, successivamente modificato dal decreto-legge n. 77/2021. Con esso la responsabilità per colpa grave può essere riconosciuta solo in ipotesi di condotte omissive che abbiano cagionato una lesione alle casse pubbliche, mentre i comportamenti attivi

---

1. Segretario generale della Corte dei conti, Presidente Sezione regionale controllo Valle d'Aosta e Presidente OIV Difesa.

degli amministratori statali sono punibili solo in presenza dell'elemento soggettivo del dolo.

Ne consegue l'importanza, per il Giudice contabile, di svolgere un'accurata indagine sulla "dimensione interiore" del pubblico dipendente al momento della causazione di un evento dannoso.

Un'attività, questa, il cui buon esito scaturisce dalla capacità del pubblico ministero contabile, adjuvato dalle indagini del personale delegato per l'istruttoria, in primis degli agenti della Guardia di Finanza in servizio di polizia erariale, di raccogliere tutti gli elementi probatori e indiziari idonei a dimostrare, con ragionevole certezza (o, quantomeno, con un adeguato grado di verosimiglianza, secondo l'*id quod plerumque accidit*), la volontà dolosa (o meno) del pubblico dipendente che ha provocato il danno pubblico.

Le non poche difficoltà connesse a tali aspetti rendono vivo il dibattito intorno all'elemento psicologico del danno erariale.

Non va sottaciuto, innanzitutto, il discusso tema della compatibilità della novella introdotta dalle ultime decretazioni di urgenza con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Costituzione, per il differente trattamento riservato alle condotte commissive e a quelle omissive, nonché con gli artt. 28 e 97 della Costituzione, dal punto di vista del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Occorre, inoltre, rammentare la risalente esigenza di confronto e certezza in merito all'esatta linea di confine tra il "dolo eventuale" e la "colpa cosciente" che, naturalmente, introduce ulteriori elementi di difficoltà nella valutazione dei fatti ai fini della chiamata in giudizio dei responsabili per danno erariale.

Tali aspetti, non sempre pacifici, sono molto ben rappresentati in questa pregevole opera dal taglio pratico-dottrinale, di estrema attualità se si pensa che, proprio nel momento della sua stesura, ha visto la luce una norma primaria (art. 8 del decreto legislativo n. 149/2022) che reintroduce la responsabilità per colpa grave nel danno erariale, seppur circoscritta alla facoltà di concludere accordi di conciliazione sui diritti disponibili da parte delle PPAA., accordi utili ad evitare l'insorgere di una controversia, o a definirla una volta insorta, a tutto vantaggio dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Peraltro, da tale ultima novella sembrerebbe evincersi una definizione "positiva" della col-

pa grave, consistente nella «negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti».

Gli autori, prendendo spunto anche dalla recente giurisprudenza sul tema, approfondiscono adeguatamente le tecniche di ricerca dell'elemento soggettivo, evidenziandone, per tipologia di condotta, la declinazione casistica più frequente.

Non viene tralasciato un valido approfondimento sulle cause di giustificazione, generiche e specifiche, e sulle esimenti in grado di scriminare il comportamento del funzionario pubblico, a partire dal tenore dell'art. 55 del Codice di Giustizia Contabile (il pubblico ministero deve svolgere «accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile»).

La monografia, completa e attuale, consente numerosi spunti di riflessioni a beneficio di tutti coloro che, a vario titolo, contribuiscono al tentativo di rifondere le finanze erariali danneggiate da comportamenti dolosi o gravemente colposi: finalità, questa, sulla quale si consoliderà, nel prossimo futuro, la funzione tanto della Corte dei conti quanto del Corpo della Guardia di Finanza a tutela delle risorse pubbliche, cioè a tutela di una delle pietre miliari su cui si basa – in ogni democrazia – il patto di convivenza sociale.