

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA – NUMERO 2 - 2019

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE
n. 1-2024

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

Direzione Scientifica

Aldo Carosi
Massimo Luciani
Giovanna Colombini
Guido Rivosecchi
Giuseppe Verde

Maria Alessandra Sandulli
Ines Ciolli
Vanessa Manzetti
Elisa Cavasino

Direzione Editoriale

Laura d'Ambrosio

Francesco Sucameli

Giovanni Guida

Comitato Scientifico

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Carlo Colapietro
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Sergio Foà

Loredana Giani
Valentina Giomi
Nicola Lupo
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Simone Pajno
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Giovanna Pistorio
Antonio Saitta
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi

Redazione

Patrizio I. D'Andrea
Carla Di Martino

Francesca Carpita
Emanuele Rosifratto Grippaudo

INDICE

Editoriale a cura di Elisa Cavasino
.....p.5

DOTTRINA

Riccardo Ursi *La “Trappola della Fiducia” nel Codice dei Contratti pubblici*
.....p.12

Livia Mercati *Gli investimenti nel processo evolutivo della contabilità pubblica al servizio della collettività*
.....p.33

Ettore Cinque, Renato Civitillo e Paolo Ricci *La riforma accrual nella contabilità pubblica*
.....p. 55

Camilla Buzzacchi *L’Elenco Istat delle pubbliche amministrazioni e il giudice del bilancio Giurisprudenza europea e contabile in dialogo*
.....p.72

Giovanni Guida *Verso una nuova centralità del giudizio di conto: prime riflessioni a margine della sentenza della corte costituzionale n. 59 del 18 aprile 2024.*
.....p.87

Carla Di Martino *L’anfibologia finalistica dei contributi pubblici destinati ai privati e questioni intorno al c.d. «populismo legislativo»*
.....p.102

ATTUALITÀ

Luca Lo Schiavo e Carlo Stagnaro *Adelante con juicio: la fiscalizzazione degli oneri generali di sistema nel settore elettrico*
.....p.120

Maria Cristina Razzano *Brevi osservazioni in materia di trattamento economico dei magistrati contabili*
.....p.140

Patrizio Ivo d’Andrea *Gli enti locali e la rimodulazione del PFRP dopo la sentenza n. 224 del 2023 della Corte costituzionale. Nota a Corte dei conti, Sez. contr. Lazio, del. 11 marzo 2024, n. 15/2024/PRSP*
.....p.161

Dario Piermarini *Romolo e la Corte dei conti: un progetto per l’intelligenza artificiale applicata alla previsione dei dissesti*
.....p.168

Nicola Lupo *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*
.....p.170

STORIA DELLA DOTTRINA

Gustavo Ingresso *La Corte dei conti e la nuova Costituzione. Commento a Risoluzione delle Corte dei conti, 12 marzo 1946*
Testo Editto in Raccolta Atti della Corte dei conti, anno 1946, n. 1362
.....p.185

DOTTRINA

L'ANFIBOLOGIA FINALISTICA DEI CONTRIBUTI PUBBLICI DESTINATI AI PRIVATI: QUESTIONI INTORNO AL C.D. «POPULISMO LEGISLATIVO»¹

di Carla Di Martino

Ricercatrice di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Palermo.

SOMMARIO

1. Introduzione
2. L'anfibologia finalistica del «contributo Covid» alle imprese
3. Alcune considerazioni su «chiarezza normativa» e «populismo legislativo»

ABSTRACT

L'articolo esamina il tema dei contributi disposti dal legislatore in favore dei privati. In particolare, si assume che dette erogazioni possano essere distinte a seconda che siano strumentali al soddisfacimento di un bisogno della persona o alla realizzazione di un pubblico interesse. La distinzione in parola assume particolare rilievo, perché fa rientrare l'intervento legislativo nell'alveo delle misure solidaristico-assistenziali o della previsione di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost.. Cionondimeno, il legislatore non è, con sempre maggiore sintomatica frequenza, chiaro nella definizione della natura e delle funzioni dei contributi in questione. In questo senso, si generano tensioni ed intrecci tra formanti, di matrice giurisprudenziale e legislativo. Ma il discorso si connette anche a questioni intorno al c.d. «populismo legislativo».

The finalistic amphibology of public contributions intended for private individuals: issues relative to the c.d. «legislative populism»

The article deals with benefits granted by the legislature to private individuals. In particular, such benefits can be distinguished according to whether they are intended to satisfy an individual need or to realise a public interest. This distinction is of particular importance. However, the legislator is increasingly failing to define clearly the nature and functions of the benefits in question. In this sense, there are tensions and entanglements between jurisprudence and legislation. But the discourse is also linked to issues of so-called «legislative populism».

1. Introduzione

In tempi recenti, il legislatore ha disposto molteplici contributi pubblici a favore dei privati. Si richiamano, per un verso, le c.d. «misure di inclusione sociale e per l'accesso al mondo del lavoro»². Per altro verso, si ricordano gli interventi posti in essere nel corso dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 o in considerazione dell'impatto sull'economia del Paese dei provvedimenti finalizzati al contenimento dello stesso *virus*.

È noto, d'altro canto, che la gestione della crisi sanitaria ha richiesto di limitare la possibilità di svolgere attività economiche ed imprenditoriali. Poiché questo rallentamento forzato delle attività, soprattutto produttive, ha generato notevoli conseguenze sul sistema economico, sono stati disposti interventi «urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19»³.

¹ L'articolo è stato sottoposto a referaggio secondo la procedura pubblicata su www.dirittoeconomi.it

² Per rendere l'idea dell'eterogeneità dei contributi in questione si richiama il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 che ha disciplinato il reddito e la pensione di cittadinanza. Ancora, il d.l. 4 maggio 2023, n. 48 ha istituito l'Assegno di inclusione, quale misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro. Al contempo, il d.l. 7 maggio 2024, n. 60 ha istituito i c.d. «Bonus Giovani» (art. 22), il «Bonus Donne» (art. 23), il «Bonus Zona Economica Speciale unica per il Mezzogiorno» (art. 24).

³ Si veda il d.l. 27 gennaio 2022, n. 4.

Sotto il profilo dello strumento normativo cui si è fatto ricorso, gli «aiuti» economici in questione sono stati, più spesso, previsti con decreti-legge, tendenzialmente attinenti ad ambiti materiali molteplici. Si ricordano, a mero titolo esemplificativo, i provvedimenti mediaticamente noti come «*decreto reddito di cittadinanza e pensioni*» (d.l. 28 gennaio 2019, n. 4), «*decreti Rilancio*» (a partire dal d.l. 19 maggio 2020, n. 34), «*decreti Sostegni*» (a partire dal d.l. 22 marzo 2021, n. 41), «*decreti Lavoro*» (a partire dal d.l. 10 marzo 2023, n. 28).

È chiaro che il discorso si connette alle tendenze della produzione normativa, che mostrano una torsione del modello di cui all'art. 77 Cost., oggetto di un ampissimo dibattito dottrinale. Quest'ultima, invero, è attestata non solo dal ricorso, sempre più frequente, alla decretazione d'urgenza⁴, ma altresì dalla sintomatica eterogeneità dei contenuti dei decreti-legge⁵.

È da considerare che rispetto a tali provvedimenti normativi, definiti come «ab origine dal contenuto plurimo», la giurisprudenza costituzionale ha interpretato in maniera «estensiva» i requisiti di cui all'art. 77 Cost. In particolare, la stessa ha riconosciuto che l'urgenza e la necessità possono contrassegnare anche una pluralità di norme accomunate dall'intento di fronteggiare situazioni

⁴ Sull'«abuso» della decretazione d'urgenza, la dottrina è sterminata. Alcune tra le opere principali più recenti, sono citate di seguito. Cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), Torino, 2006, 1511; M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1163 ss.; M. MALO, *Art. 77*, in S. BARTOLE e R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II. ed., Padova, 2008, 706 ss.; A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, Macerata, 2004; ID., *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003; P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. It.*, 2007; AR. DICKMANN, *Corte costituzionale e sindacato dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge*, in *Rass. Parlam.*, 2007, 1001 ss.; R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro It.* 2007, I, 1986; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibili di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Foro It.*, 2007, 2664.

⁵ Meritano di essere richiamate alcune ricostruzioni intorno alle ragioni che motivano l'«abuso» della decretazione d'urgenza. Per un verso, si è messa in luce l'esistenza di uno «stretto nesso fra abuso della decretazione d'urgenza e indeterminatezza dei tempi del procedimento legislativo ordinario». Così, R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2010, 66. *Contra v.* A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, n°: 3/2020, 06/07/2020, 60. L'Autore da ultimo citato rileva che «anche sotto il profilo della rapidità di approvazione potrebbe controbattersi notando come, in presenza di una volontà politica determinata in tal senso, il Parlamento dispone di tutti i mezzi necessari per approvare una legge ordinaria in breve tempo». Nello stesso senso, S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 33(4)/1983, 1171 ss e M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 3, che definisce i tempi di approvazione delle leggi delle Camere «più una risorsa che un problema». Altri Autori riconducono la torsione in questione all'immediata entrata in vigore dei decreti-legge, cfr. D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2015 9; G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XV, 2014, 243 ss., che ne individua la ragione nella difficoltà del Parlamento di intervenire su un testo già definito e in vigore.

Secondo R. ARENA, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in A. RUGGERI, (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, 2006, X, 91, un'altra causa della centralità del Governo sarebbe rappresentata dal «processo di integrazione europea», che ha determinato il «complessivo rafforzamento della posizione degli esecutivi, che deriva loro dall'essere referenti privilegiati degli organismi comunitari».

Per una recente ricostruzione dei fattori di incremento del ricorso alla decretazione d'urgenza nella c.d. legislazione della crisi, cfr. G. RIVOSECCHI, *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. III, Torino, 2016, 1963 ss. e G. RIVOSECCHI, *Decretazione d'urgenza e governo dell'economia*, in R. CALVANO (a cura di), *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi*, *Atti del I Seminario di studi di Diritto costituzionale – Unitelma Sapienza – Roma 18 settembre 2014*, Napoli, 2015, 119 ss., spec. 129 ss. L'Autore rileva che «l'uso del decreto-legge mediante il procedimento di adozione, emanazione e conversione produce l'effetto di assicurare il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali costituzionalmente coinvolti (Governo, Presidente della Repubblica e Camere), in maniera tale da consentire un dialogo preventivo rispetto alle misure da adottare, particolarmente necessario in tempo di crisi ai fini dell'attuazione dei provvedimenti necessari al governo dell'economia».

straordinarie, complesse e variegata, le quali richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti a materie diverse. Ciò è possibile, tuttavia, purché tali previsioni siano rivolte ad approntare rimedi urgenti per le situazioni straordinarie venutesi a creare⁶.

In questa prospettiva, il Giudice delle leggi ha chiarito che (in relazione agli stessi provvedimenti normativi) occorre considerare specificamente il profilo teleologico, cioè la *ratio* dominante che li ispira. E tenuto conto di quanto testé osservato, lo stesso ha ricostruito anche i rapporti tra i suddetti decreti e la relativa legge di conversione.

Difatti, com'è noto, la legge di conversione rappresenta un atto normativo a competenza funzionalizzata e specializzata, perché rivolto unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge. Quest'ultimo è, perciò, limitatamente emendabile, potendosi aprire solo a disposizioni coerenti con quelle originarie. L'omogeneità deve rappresentare, infatti, un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine. Di contro, l'inserimento di enunciati normativi eterogenei rispetto all'oggetto del decreto-legge «spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge»⁷.

Purtuttavia, in riferimento ai decreti-legge richiamati, la continuità tra legge di conversione e decreto-legge è interpretata non sotto il profilo materiale, ma finalistico. Così, si ritiene necessario che le disposizioni inserite in sede di conversione rispondano alla stessa finalità perseguita dalle previsioni originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza. Gli emendamenti devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal medesimo decreto, in modo da consentire una verifica sulla continuità delle rispettive *rationes* ispiratrici. In questa prospettiva, la richiamata continuità viene meno (solo) nell'ipotesi in cui le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura «intruse».

Dunque, i provvedimenti che hanno disposto le misure in questione presentano tratti di continuità rispetto a tendenze già presenti nella produzione normativa, le quali a loro volta si ricollegano ad una certa evoluzione della giurisprudenza costituzionale in riferimento ai presupposti di straordinarietà, necessità ed urgenza di cui all'art. 77 Cost.

È pur vero, tuttavia, che la dottrina è salda nel mettere in luce come l'adozione di decreti dal contenuto così eterogeneo, ulteriormente ampliato in sede di conversione in legge, non sia idonea a consegnare un prodotto normativo chiaro ed intellegibile. In questa stessa prospettiva, il discorso richiama le riflessioni intono alla «precarietà» del sistema delle norme⁸ e alla garanzia della «qualità della legge»⁹.

Anche alla luce delle osservazioni appena svolte meritano di essere analizzati i decreti dapprima richiamati. Difatti, questi, nel prevedere i contributi in questione, hanno più spesso sancito una disciplina poco chiara. E, per quanto in questa sede più interessa, sono rimaste «fumose» natura giuridica e finalità delle diverse erogazioni.

Si ritiene, invero, che il Legislatore nel prevedere contributi in favore dei privati possa, in linea generale, perseguire due differenti scopi. Per un verso, le risorse possono essere strumentali al soddisfacimento di un bisogno della persona. Per altro verso, il flusso economico a favore dei privati

⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 8 del 2022, n. 213 del 2021, n. 30 del 2021, n. 181 del 2019, n. 247 del 2019, n. 226 del 2019, n. 137 del 2018, n. 170 del 2017, n. 32 del 2014.

⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 6 del 2023, n. 245 del 2022, n. 210 del 2021, n. 149 del 2020, n. 226 del 2019, n. 22 del 2012.

⁸ E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, 5 ss., il quale sottolinea che «la fenomenologia di questa precarizzazione è amplissima». Parla, invece, di destrutturazione della produzione normativa, G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017, 2 e ss.

⁹ Si ricorda in questo senso, F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, 2014, 53 ss. il quale pone il rispetto di criteri di tecnica redazionale, ovvero dalla buona redazione sul piano linguistico, tra i diversi profili alla luce dei quali è possibile apprezzare la qualità del prodotto normativo.

può celare, in realtà, l'intento di perseguire un pubblico interesse. Le due soluzioni normative dovrebbero rimanere separate.

Invero, la distinzione rileva, anzitutto, ai fini della perimetrazione della platea dei beneficiari. La giurisprudenza costituzionale ha, infatti, riconosciuto i limiti che incontra la discrezionalità connotata alla funzione legislativa nella definizione delle condizioni per l'accesso alle provvidenze economiche strumentali ad assicurare un bisogno della persona. Come si osserverà, la Corte ha dato particolare rilievo alla circostanza che le risorse economiche siano dirette alla garanzia del «nucleo essenziale» di diritti fondamentali o ad assicurare «prestazioni non essenziali». Così, si è inteso assicurare il cuore della garanzia consacrata dall'art. 3 Cost., vale a dire il divieto di disparità di trattamento, ma anche che le misure in questione rimuovano quegli «ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

Per inciso, proprio in questo senso, il discorso si lega anche all'esclusione degli stranieri dai contributi in parola. Il legislatore ha, infatti, di recente ritenuto di potere elevare il possesso della cittadinanza italiana o di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero ancora requisiti di lungo-residenza nel territorio italiano, a condizione necessaria ai fini dell'ottenimento dei contributi menzionati. E si è sviluppato, sul punto, un preciso orientamento del Giudice delle leggi, che ha concorso a definire lo *status* costituzionale dello straniero.

La Corte ha ribadito che il principio di eguaglianza deve essere letto alla luce del principio personalista di cui all'art. 2 Cost. Quest'ultimo, invero, nel prevedere il riconoscimento e la tutela dei «diritti inviolabili dell'uomo», non opera alcuna differenziazione sulla base della cittadinanza¹⁰. Al contempo, l'art. 3 Cost. deve essere interpretato alla luce della previsione di cui all'art. 10, comma 2, Cost., che rinvia a consuetudini e ad atti internazionali, i quali assicurano allo straniero la protezione dei diritti fondamentali¹¹.

Sulla base di tali premesse, la stessa ha concluso che «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali», cioè quei «diritti inviolabili dell'uomo, garantiti

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 1967. Sulla pronuncia in questione P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione: lezioni*, Cedam, Padova, 1966 e L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, 208-218. Sul tema, v. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992, 224-228; F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, in *I diritti costituzionali*, in R. NANIA E P. RIDOLA (a cura di), I, Torino, 209 ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Cedam, Padova, 1997; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova 2001; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza costituzionale italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Editoriale scientifica, Napoli, 2007; C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale scientifica, Napoli 2016; F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2022..

¹¹ Sulla universalizzazione dei diritti fondamentali, A. PECES BARBA, *Teoria dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 1993, 138 ss. Sul «cosmopolitismo costituzionale», v. A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta online*, 1/2015, 1 ss.; U. ALLEGRETTI, *Costituzione e diritti cosmopolitici*, in G. GOZZI (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1997, 181; Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Giuffrè, Milano, 2007; L. FERRAJOLI, *Sui fondamenti dei diritti fondamentali. Un approccio multidisciplinare*, in *Studi sulla questione criminale* 2/2010, 11 ss.; P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in R. DAHL, G. FERRARA-P. HÄBERLE, G.E. RUSCONI, *La democrazia alla fine del secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1994, 95 ss.; L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in *AA.VV.*, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, D. ZOLO (a cura di), Roma-Bari, 1994, 263 ss.. In senso critico, D. ZOLO, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, 1995; ID., *I signori della pace. Una critica del globalismo giuridico*, Carocci Editore, Roma, 1998, 133 ss. Sul rapporto tra globalizzazione e democrazia, A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002; Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone (1998), tr.it.*, Laterza, Roma-Bari, 1999, IV ed. EL 2001; U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria (1997), tr.it.* Roma, 1999; D. HELD, *Democrazia e ordine globale. Dallo Stato moderno al governo cosmopolitico (1995), tr.it.* Trieste, Asterios, 1999. Sul contrasto esistente tra cosmopolitismo e particolarismo dei diritti in questo ambito, v. I. TRUJILLO, *Giustizia o umanità? Come e perché le società sviluppate devono rispondere al problema migratorio*, in *Ragion pratica*, n. 2.2021, 519 ss.

allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale»¹². Così, il Giudice delle leggi ha chiarito che il legislatore non può introdurre una preclusione destinata a escludere, dal novero dei fruitori delle prestazioni in questione, gli stranieri in quanto tali¹³. Né può individuare criteri, i quali risultino arbitrari alla luce della *ratio* delle erogazioni medesime.

Evidentemente, discorso diverso vale con riguardo ai contributi destinati alla realizzazione di un interesse pubblico, proprio in ragione della diversa finalizzazione. Ma v'è di più da considerare che la natura giuridica e le finalità delle erogazioni in esame non interessano solo la perimetrazione dei beneficiari di queste stesse. Tali elementi, infatti, rilevano anche ai fini dell'individuazione degli strumenti di contrasto agli illeciti (che possono essere attivati, nel caso, ad esempio, di indebita percezione da parte dei privati), della determinazione della responsabilità cui va incontro il percettore di tali risorse pubbliche, nonché della individuazione del giudice munito di giurisdizione in relazione alle controversie inerenti alle stesse erogazioni.

Difatti, come si dirà nel corso del contributo, la natura assistenziale dei contributi in questione radica la giurisdizione ordinaria. Al contrario il carattere non (principalmente) solidaristico dei contributi in parola radica la giurisdizione del giudice contabile. Ciò in quanto le risorse strumentali alla realizzazione di un interesse pubblico rappresentano «entrate vincolate». E un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato sostiene che anche in capo al privato possa sorgere una responsabilità da danno erariale, se egli abbia percepito fondi pubblici a destinazione vincolata o comunque funzionalizzati al perseguimento di precisi obiettivi di interesse pubblico. Tale responsabilità sorge, evidentemente, se il percettore abbia ottenuto le suddette somme indebitamente o le abbia impiegate per finalità diverse dalla realizzazione del programma deciso dalla pubblica amministrazione erogatrice.

Come si osserverà, si ha, invero, in questi casi, che tra il privato e l'Amministrazione si instaura un «rapporto di servizio». Il primo è inserito funzionalmente nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici. In altri termini, la percezione di contributi pubblici, nelle occasioni che si stanno richiamando, rappresenta la ragione della costituzione di una relazione funzionale, tale da collocare il soggetto esterno nell'*iter* procedimentale dell'Ente pubblico.

Dunque, come si intuisce, la distinzione che si sta richiamando è di primario rilievo. Come si è accennato, tuttavia, i provvedimenti normativi che hanno regolato le stesse erogazioni non sono stati chiari nella determinazione delle finalità (e della eventuale natura vincolata) di queste ultime. Così, si sono posti alla base di un significativo contenzioso costituzionale, ma hanno altresì determinato anche delicate questioni di giurisdizione – *in specie* tra il Giudice civile e il Giudice contabile. E proprio rispetto a queste ultime, la pluralità delle soluzioni che sono state date dalla giurisprudenza, in riferimento a ciascun «aiuto» economico – in ragione, appunto, dal carattere anfibologico degli enunciati normativi – più spesso non ha consentito di trarre un quadro d'insieme armonizzato.

Evidentemente tutto ciò ha generato tensioni anche sul piano della garanzia della certezza del diritto. Invero, come è stato chiarito dalla Corte costituzionale, anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante* le conseguenze giuridiche delle sue azioni¹⁴. Nel caso, invece, gli individui non sono stati posti nella condizione di conoscere anticipatamente le responsabilità discendenti dalle loro condotte, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione.

2. L'anfibologia finalistica del «contributo Covid» alle imprese

¹² V. Corte cost. sent. n. 104/1969, 144/1970, 109/1974 e 244/1974.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 110 del 2023.

In questo quadro, va ad inserirsi il «contributo a fondo perduto a favore dei soggetti titolari di partita IVA, residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, che svolgono attività d'impresa, arte o professione o producono reddito agrario», previsto dall'art. 1 del d.l. n. 41 del 2021. L'analisi di quest'ultimo è particolarmente significativa nell'ambito delle riflessioni che sono state proposte nel paragrafo precedente. Difatti, l'erogazione dello stesso a soggetti cui non sarebbe spettato ha posto il nodo riguardante la possibilità di procedere alla contestazione di una responsabilità per danno erariale, a seguito (ed in ragione) dell'indebito conseguimento delle somme medesime. Per quanto più in questa sede interessa, a tale questione i Giudici contabili hanno fornito risposte diverse. Ma ciò che merita di essere puntualizzato è che il discorso muove proprio dalla disciplina dell'aiuto economico in questione, che appunto non è chiara nella definizione della sua natura giuridica e delle finalità sottese alla sua previsione.

Prima di analizzare i (controversi) spunti che provengono dalla giurisprudenza contabile, conviene allora considerare l'assetto normativo richiamato. Come si è appena osservato, il «contributo Covid» è stato previsto dal primo c.d. «*decreto Rilanci*» (d.l. n. 41 del 2021) il quale, all'art. 1, ha sancito che detta erogazione «è funzionalizzata a sostenere gli operatori economici colpiti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19».

A queste poche (insufficienti) battute il legislatore ha affidato la determinazione dello scopo dell'erogazione in esame, definito alla stregua di un contributo «a fondo perduto a favore dei soggetti titolari di partita IVA, residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, che svolgono attività d'impresa, arte o professione o producono reddito agrario».

Evidentemente, il decreto-legge ha enucleato anche i requisiti, oggettivi e soggettivi, per potere accedere al beneficio in parola. In relazione ai primi, in particolare, esso ha disposto che l'aiuto non spettasse «ai soggetti la cui attività risulti cessata alla data di entrata in vigore del presente decreto, ai soggetti che hanno attivato la partita IVA dopo l'entrata in vigore del presente decreto, agli enti pubblici», nonché agli intermediari finanziari e alle società di partecipazione. Lo stesso era, invece, destinato ai titolari di reddito agrario o con ricavi o compensi «non superiori a 10 milioni di euro nel secondo periodo d'imposta antecedente a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto». Ciò, «a condizione che l'ammontare medio mensile del fatturato e dei corrispettivi dell'anno 2020 sia inferiore almeno del 30 per cento rispetto all'ammontare medio mensile del fatturato e dei corrispettivi dell'anno 2019».

Il decreto, dunque, ha richiamato la regola della perdita di fatturato superiore al 30 per cento già contemplata in altre misure normative (adottate sempre nel corso della crisi sanitaria) che avevano previsto simili aiuti economici alle imprese. Per inciso, l'importo del contributo a fondo perduto è stato determinato in misura pari al valore ottenuto applicando una percentuale alla differenza tra l'ammontare medio mensile del fatturato e dei corrispettivi dell'anno 2020 e dell'anno 2019. Nella determinazione di tale percentuale, il decreto ha seguito un criterio di progressività, rendendo il contributo medesimo tanto maggiore, quanto più piccola fosse l'azienda. Ciò, nella consapevolezza delle maggiori difficoltà per le medie e piccole imprese nell'affrontare le restrizioni allo svolgimento dell'attività economica, funzionali alla gestione dell'emergenza pandemica.

Dunque, il provvedimento normativo che si sta richiamando ha ricollegato il riconoscimento del contributo in parola ad un peggioramento della situazione economica emergente dai dati fiscali del richiedente. La prospettiva potrebbe sembrare, quindi, quella di ristorare (seppure solo parzialmente) le imprese delle perdite subite nel corso dell'emergenza pandemica. Ad avvalorare tale conclusione, nel corso dei lavori preparatori della legge di conversione, si è parlato di «un indennizzo a fondo perduto»¹⁵. Nella stessa ottica, lo stesso beneficio economico è stato escluso dal computo della base

¹⁵ Cfr. in questo senso l'intervento dell'on Frassinetti nella seduta n. 509 del 17 maggio 2021 della Camera dei Deputati. Nella stessa direzione, si muove l'intervento dell'on. Giuliadori, a mente del quale «quello che più di tutti risalta agli occhi è la scarsità dei contributi a fondo perduto a favore delle imprese; obiettivamente lo erano anche quelli del Governo precedente, anche se, allora, non si sapeva quanto sarebbe durata l'emergenza, ma se erano scarsi quelli, questi sono assolutamente irrisori, ridicoli, dopo un anno di pandemia sulle spalle. Cambia il metodo di calcolo, ma non cambia la

imponibile delle imposte sui redditi e dal valore della produzione netta rilevante ai fini dell'IRAP. Al contempo, il decreto-legge non ha disposto alcuna precisa modalità di impiego delle risorse economiche in questione.

Purtuttavia, come si è osservato, dal contributo sono stati esclusi quanti, anche in ragione delle restrizioni funzionali alla gestione dell'emergenza pandemica, avevano già cessato di svolgere attività di impresa. E tale esclusione, evidentemente, contraddice la *ratio* solidaristica appena richiamata. Da qui, i dubbi sulla natura prevalentemente assistenziale del contributo o, alternativamente, sulla sua strumentalità a salvaguardare il tessuto produttivo del Paese e contenere la crisi economica, conseguente alla situazione sanitaria.

Da notare è che il decreto-legge menzionato, come per vero anche gli altri che hanno disposto misure simili per affrontare l'emergenza epidemiologica, ha stabilito che il contributo a fondo perduto dovesse essere corrisposto dall'Agenzia delle entrate, previa presentazione di una apposita istanza telematica da parte dei soggetti interessati al suo ottenimento. In particolare, questi ultimi venivano chiamati ad attestare la sussistenza dei requisiti, oggettivi e soggettivi, per la sua percezione. A seguito della domanda, l'erogazione del beneficio in questione sarebbe avvenuta mediante accreditamento diretto in conto corrente bancario o postale intestato al soggetto beneficiario. In alternativa, a scelta irrevocabile del contribuente, lo stesso poteva essere riconosciuto nella sua totalità sotto forma di credito d'imposta.

Nemmeno in tema di controlli della spettanza delle somme liquidate dall'Agenzia delle entrate e di recupero di quelle eventualmente indebitamente corrisposte, il decreto-legge in esame ha disposto misure in grado di consentire di inquadrare in maniera univoca natura e finalità dell'erogazione in questione. Sul punto, il provvedimento richiamato non ha, per vero, disposto alcuna autonoma disciplina. Esso, invece, ha rinviato sul punto a quanto sancito dall'art. 25 del d.l. n. 34 del 2020. Quest'ultimo a sua volta ha previsto un analogo (controverso) contributo a favore dei soggetti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita IVA, colpiti dall'emergenza epidemiologica. Per inciso, anche tale aiuto economico è stato subordinato ad una apposita domanda all'Agenzia delle entrate da parte di chi ne avesse interesse. E proprio ai fini del controllo sui dati dichiarati dai beneficiari, esso ha fatto salve le attribuzioni degli uffici delle imposte (di cui agli artt. 31 e ss. del DPR n. 600 del 1973). Al contempo, lo stesso ha previsto che, in caso di

sostanza, anzi, peggiora. Parliamo, infatti, di contributi che, a seconda del volume d'affari, vanno dall'1,7 al 5 per cento del fatturato perso nell'anno 2020, e già questo dice tutto. I ristori a fondo perduto sono calcolati non più in base al raffronto tra aprile 2019 ed aprile 2020, ma in base alla perdita di fatturato medio mensile tra il 2019 ed il 2020, così come nei precedenti decreti il contributo spetta a condizione che l'ammontare medio mensile del fatturato e dei corrispettivi dell'anno 2020 sia inferiore, almeno, del 30 per cento rispetto all'ammontare medio mensile del fatturato del 2019. Le percentuali, che vanno dal 60 al 20 per cento a seconda del volume d'affari dell'impresa, sono calcolate su un singolo mese medio, ma destinate a coprire un periodo di ormai cinque mesi: più che un contributo direi una manciata, un'elemosina, una presa in giro. Mi duole dirlo, ma come definire 2/3 mila euro per un'attività che nel 2020 ne avrà persi 15 o 20 volte tanto? Per facilitare i conti, possiamo affidarci a un recente studio della Federazione italiana pubblici esercizi secondo cui con il "decreto Sostegni", un ristorante tipo che, nel 2019, fatturava 550 mila euro e che, nel 2020, a causa degli oltre 160 giorni di chiusura imposti dalle misure di contenimento, ha perso il 30 per cento del proprio fatturato, ossia 165 mila euro; ebbene, questo ristorante prenderebbe un contributo di 5.500 euro. Stesso film, se guardiamo i bar: chi nel 2019 fatturava 150 mila euro e ne ha persi 25 mila a causa delle restrizioni avrà diritto a un bonus di 1.875 euro, nemmeno il 5 per cento della perdita annuale, insomma praticamente sono spiccioli. La cosa fondamentale doveva essere intervenire sui costi fissi che gravano sulle imprese. La logica dei bonus può tamponare un'emergenza temporanea, ma non risolve il problema, non lo risolveva prima e, a maggior ragione, non lo fa ora, dopo un anno di chiusura e restrizioni. Parliamo di affitti, utenze, mutui, imposte, tasse e contributi: su questo si doveva intervenire, ma sul tavolo c'è poco o nulla. Cambiando argomento, un'altra assurdità, che chi, come me, si occupa di questi temi, non può non aver notato: è lo spostamento del termine per il versamento dell'imposta sui servizi digitali». Si veda altresì il resoconto stenografico della seduta n. 324 del 06/05/2021 del Senato della Repubblica e in particolare l'intervento del sen. Toffanin, che ha sottolineato: «riteniamo che occorra soprattutto dare liquidità alle imprese. Certo, con i contributi a fondo perduto - è vero, e lo dico ai colleghi dell'opposizione - non si assicurano grandi iniezioni di liquidità a chi riceve il contributo. È per questo che abbiamo impegnato il Governo a intervenire con la moratoria dei mutui, ma anche creando nuovi fondi di garanzia dello Stato, perché l'impresa per ripartire ha bisogno di liquidità».

accertamento della sua «non spettanza», anche a seguito del mancato superamento della verifica antimafia, l'Agenzia delle entrate dovesse procedere al suo recupero¹⁶. All'Amministrazione *de qua* competeva anche l'irrogazione delle relative sanzioni. In punto di determinazione delle sanzioni irrogabili, il decreto del 2020 a sua volta rinviava alle previsioni dettate per i casi di «utilizzo in compensazione di crediti inesistenti per il pagamento delle somme dovute» (art. 13, comma quindi, del d.lgs. n. 471 del 1997). In questo senso, l'Agenzia delle entrate veniva chiamata a comminare sanzioni in una misura compresa tra il cento e il duecento per cento dell'ammontare dei crediti stessi. A chiusura di questa disciplina, lo stesso provvedimento ha previsto che, per le controversie relative all'atto di recupero, trovassero applicazione le disposizioni di cui al d.lgs. n. 546 del 1992. In questo senso, esso radicava la giurisdizione del Giudice tributario¹⁷.

¹⁶ Sulla informativa antimafia, si richiama M. ARMANNI, *L'informativa antimafia dopo Corte cost. n. 180 del 2022: un'indagine in prospettiva costituzionale degli itinerari di riforma e della giurisprudenza amministrativa*, in *La dottrina dialoga con la giurisprudenza*, Nuove Autonomie n. 1/2023, 27 marzo 2023, 423 ss. L'Autore considera l'informativa antimafia «un'applicazione delle virtualità ricavabili dall'art. 3 della Costituzione, tanto rispetto all'indicazione di trattare situazioni uguali in modo uguale e situazioni diverse in modo diverso, quanto rispetto a quello di introdurre limitazioni nella sfera delle libertà costituzionalmente garantite se e nella misura in cui ciò sia necessario, e dunque nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità in un ambito materiale in cui le opzioni legislative di contrasto dell'emergenza criminale intercettano le libertà più direttamente lese dalle conseguenze economiche dell'emergenza post-pandemica». Sullo stesso tema, v. R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Sicurezza pubblica e funzioni amministrative di contrasto alla criminalità; le interdittive antimafia*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 2019; F.G. SCOCA, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta "anticipata" alla criminalità organizzata*, in *Giustamm.it*, 6/2018; ID., *Razionalità e costituzionalità della documentazione antimafia in materia di appalti pubblici*, in *Giustamm.it*, 6/2013; M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, in *Giustamm.it*, 3/2016; ID., *Lo scettro alla prefettocrazia: l'indefinita pervasività del sottosistema antimafia delle grandi opere e il caso emblematico della "filiera"*, in *Dir. econ.*, 2-2013, 619 ss.

¹⁷ Merita di essere ricordato che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno precisato come non siano state devolute alla giurisdizione tributaria tutte le controversie inerenti i contributi in questione, ma solo quelle espressamente richiamate dal medesimo decreto menzionato (vale a dire appunto quelle relative all'atto di recupero adottato dall'Agenzia delle Entrate). Invero, il Giudice delle nomofilachia ha, per un verso, ricordato l'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992, che individua l'ambito della giurisdizione tributaria. Per altro verso, ha sottolineato la natura speciale di quest'ultima, che ne preclude l'estensione a controversie aventi un oggetto estraneo alla materia ad essa attribuita. Infine, ha escluso la natura tributaria dei contributi in questione. Ciò, richiamando l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti. Anzitutto, la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo. Ancora, la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico. Ed infine, le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (Cfr. *ex multis*, Corte cost., sent. n. 167 del 2018; n. 89 del 2018, n. 269 del 2017). Agli stessi principi, evidentemente, si è costantemente attenuta anche la giurisprudenza di legittimità, che, nel delineare i caratteri identificativi del tributo, ha evidenziato a) la matrice legislativa della prestazione imposta, nel senso che il tributo nasce direttamente in forza della legge, risultando irrilevante l'autonomia contrattuale, b) la doverosità della prestazione, nel senso che il tributo comporta un'ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico, c) l'impossibilità, per i soggetti tenuti al pagamento, di sottrarsi a tale obbligo e la sostanziale irrilevanza della volontà delle parti, sotto il profilo genetico e funzionale, d) il nesso con la spesa pubblica, nel senso che la prestazione è volta ad apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore (Cfr. tra le altre, Cass., Sez. Un., 26/02/ 2021, n. 5418; 28/10/2015, n. 21950; 13/06/2014, n. 13431). Sono le considerazioni appena menzionate che non sono state ritenute suscettibili di estensione agli aiuti economici richiamati. Ciò, sul presupposto, in primo luogo, che questi non consistano nell'imposizione di una prestazione che implica una decurtazione patrimoniale a carico dell'obbligato, né (tendenzialmente) nel riconoscimento di un credito d'imposta, ma nell'erogazione di una somma da parte dell'Amministrazione. In questo senso, la Cassazione ha riconosciuto che – al di là del profilo soggettivo costituito dall'affidamento all'Agenzia delle entrate del compito di erogare l'importo dovuto e di controllare i dati dichiarati nell'istanza – l'unico collegamento tra gli stessi e la materia tributaria è rappresentato dalla individuazione delle condizioni che ne legittimano l'attribuzione e dai dati sulla base dei quali deve essere determinato il relativo ammontare. In questa prospettiva, la stessa ha pronunciato il principio di diritto, secondo il quale la previsione della devoluzione delle controversie relative all'atto di recupero alla giurisdizione tributaria non trova «applicazione ai giudizi aventi ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di diniego del contributo adottato dall'Agenzia delle entrate (c.d. scarto telematico)».

È proprio l'assetto regolatorio sinteticamente richiamato quello cui il decreto del 2021 ha operato il rinvio, rendendo lo stesso quadro normativo applicabile anche ai casi indebita percezione del «contributo Covid» in esame. Ma, appunto, le disposizioni richiamate a loro volta non sono state in grado di esplicitare natura e finalità dell'erogazione in esame.

Dunque, riassuntivamente, nel 2021, è stato disposto un controverso aiuto economico finalizzato, in generale, «a sostenere gli operatori economici colpiti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19». In relazione a quest'ultimo, è rimasto fumoso l'eventuale carattere vincolato delle risorse destinate ai privati. Si è posto, pertanto, il nodo relativo alla sussistenza della giurisdizione contabile in caso di sua indebita percezione. Il problema è divenuto, di conseguenza, quello di comprendere se in capo all'indebito percettore dello stesso aiuto economico potesse sorgere anche una responsabilità per danno erariale.

Giova precisare (anticipando quanto si dirà in seguito) che il tema generale della responsabilità per danno erariale ha nel tempo assunto contorni amplissimi¹⁸. La giurisprudenza ha progressivamente riconosciuto che la stessa responsabilità può sorgere il capo al privato che sia incaricato di svolgere, con risorse pubbliche e nell'interesse della P.A., un'attività o un servizio pubblico. Difatti, si è messo in rilievo come, nel caso, pur non sussistendo un «rapporto organico» tra colui il quale «gestisce» il denaro pubblico e l'Amministrazione (nel senso che il primo non è inquadrato nei ruoli di quest'ultima), si instaura un «rapporto di servizio»¹⁹. Segnatamente, quest'ultimo è ravvisabile in tutte le ipotesi in cui il privato – estraneo alla Pubblica Amministrazione – risulti assoggettato all'osservanza di un programma amministrativo, con inserimento funzionale nell'iter procedimentale pubblicistico e con il compito di porre in essere, in luogo della stessa Amministrazione, un'attività tesa al perseguimento di una specifica finalità di interesse generale.

Proprio per la ragione anzidetta, si è ritenuto che si radichi la giurisdizione contabile: perché il privato diviene in grado di incidere negativamente sul modo d'essere del programma affidato dalla P.A. e l'influenza può essere tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite. In questo senso, egli può realizzare un danno per l'Ente pubblico – anche sotto il mero profilo della sottrazione ad altri enti del finanziamento che avrebbe potuto realizzare l'intervento pubblico²⁰.

¹⁸ V. almeno G. BOTTINO, *Rischio e responsabilità amministrativa*, Napoli, 2017; M. CLARICH, F. LUISO, A. TRAVI, *Prime osservazioni sul recente codice del processo avanti alla Corte dei conti*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 1271; A. CORPACI, *Su alcuni aspetti problematici della responsabilità civile e della responsabilità amministrativa di funzionari e dipendenti pubblici*, in D. SORACE (a cura di), *Le responsabilità pubbliche*, Padova, 1998, 239; A. ROMANO TASSONE, *La valenza sanzionatoria e quella risarcitoria della responsabilità amministrativa*, *ivi*, 281; P. MADDALENA, *Danno alla collettività e finalità della responsabilità amministrativa*, in *Giust. civ.*, 2008, 483; ID., *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa nell'evoluzione attuale del diritto amministrativo*, in *Diritto della regione*, 2002, 11; L. MERCATI, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino, 2002, *passim*; F. MERUSI, *Pubblico e privato nell'istituto della responsabilità amministrativa*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile* (ad un decennio dalle riforme) (Atti del convegno, Varenna, 15-17 Settembre 2005), Milano, 2006, 104; G. PERICU, *Funzione di deterrenza e funzione di garanzia della responsabilità amministrativa nell'esperienza dei pubblici amministratori*, *ivi*, 99; F.G. SCOCA, *Fondamento storico ed ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa*, *ivi*, 37; D. SORACE, *La responsabilità amministrativa di fronte al fenomeno dell'evoluzione della pubblica amministrazione: compatibilità, adattabilità o esaurimento del ruolo?*, *ivi*, 457; A. POLICE, *La natura della responsabilità amministrativa*, in F.G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, 1997, 145; P. SANTORO, *La responsabilità amministrativa sanzionatoria tra clausola generale e tipizzazione dell'illecito* (nota a Corte conti, Sez. riunite, 27 dicembre 2007, n. 12), in *Foro amm.-CdS*, 2007, 3565; M.A. SANDULLI, *La responsabilità della pubblica amministrazione dal danno civile al danno erariale. L'elemento soggettivo della responsabilità*, in *Federalismi.it*, 15 dicembre 2005.

¹⁹ S. FOÀ, E. ANDREIS, *Giurisdizione contabile sull'indebita percezione del reddito di cittadinanza. Tra programma pubblicistico e rinnovata nozione del rapporto di servizio*, in *Federalismi.it*, n. 2/2023, 25 gennaio 2023; L. PREVITI, *Riflessioni sull'ambito soggettivo di applicazione della responsabilità amministrativa: tra esigenze di prevedibilità e tentativi di correzione della mala gestio pubblica*, in *Federalismi.it*, n. 4/2020, 19 febbraio 2020; G. FRANCHINA, *La responsabilità erariale dei soggetti privati: aspetti funzionali e tutela processuale*, in *Giur. it.*, 2022, 772 ss.

²⁰ Corte di Cassazione, Sezioni unite, sent. n. 4511 del 2006.

Seguendo la stessa logica, è evidente che quando il contribuente ha una prevalente finalità solidaristico-assistenziale, non si instaura tra il privato e l'Amministrazione alcun «rapporto di servizio», sicché il recupero delle somme (eventualmente) indebitamente percepite dal primo dovrà essere disposto dal Giudice civile. In questo caso, semmai, la giurisdizione del giudice contabile è idonea a radicarsi solo in relazione alla condotta del dipendente pubblico, chiamato a controllare la spettanza delle erogazioni, qualora questo non si attivi.

In riferimento al «contributo Covid» in esame, tuttavia, la cennata indeterminatezza del dato normativo positivo ha condotto a pronunciamenti opposti in riferimento alla questione sulla giurisdizione ricordata. In particolare, sono recentemente intervenute, a breve distanza, una decisione della Sezione giurisdizionale per la Regione Umbria della Corte dei conti e una pronuncia della sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna.

Per un verso, il caso rimesso alla sezione giurisdizionale dell'Umbria concerneva una ipotesi di indebita percezione dei «fondi Covid» in questione, per il mancato superamento delle c.d. «verifiche antimafia» da parte del percettore²¹. La Procura contabile aveva domandato l'affermazione della responsabilità dell'istante con condanna a risarcire il danno pubblico arrecato all'Agenzia delle Entrate. Ma il Giudice contabile ha dichiarato il difetto di giurisdizione in favore del Giudice ordinario. Ciò, dopo avere chiarito che la responsabilità contabile sorge solo in relazione a quelle condotte dei percettori di contributi pubblici, idonee a compromettere la realizzazione del programma imposto dalla P.A., cui gli stessi sono chiamati a partecipare come esecutori, in virtù dell'atto di concessione medesimo, determinando uno sviamento delle risorse pubbliche dalle finalità perseguite. In questo senso, il Giudice ha ricordato che la giurisdizione contabile non si radica in riferimento ad erogazioni pubbliche aventi mere finalità solidaristiche. A queste ultime, lo stesso ha ricondotto il «contributo Covid» in esame, a suo dire riconosciuto solo a titolo di riparazione del danno patito a causa dell'emergenza epidemiologica in relazione all'attività di impresa.

Secondo la Corte dei conti, l'erogazione in esame rientra tra i contributi «connotati da finalità spiccatamente solidaristiche, riconosciuti *singulatim* agli imprenditori privati ritenuti meritevoli di tutela in quanto in possesso di requisiti specifici, ma non vincolati alla realizzazione di un dettagliato programma di recupero di più ampio respiro»²².

A opposte conclusioni è giunta, invece, la sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna²³.

Il caso riguardava, in sintesi, una diversa ipotesi di indebita percezione dello stesso aiuto economico. In particolare, una s.r.l., avente ad oggetto sociale la gestione di strutture turistico-ricreative, tra cui quelle alberghiere, in data 25 gennaio 2021 aveva comunicato alla Camera di Commercio di Rimini la cessazione della propria attività a decorrere dal 31 dicembre 2020. Cionondimeno, ad Aprile 2021 (dunque in un momento successivo alla suddetta dichiarazione) essa aveva presentato istanza per l'ottenimento dei «fondi Covid» in questione.

La Procura regionale della Corte dei conti, considerando tali contributi non spettanti, ha ritenuto che vi fossero i presupposti per affermare la responsabilità erariale. Si è, dunque, chiesta la condanna della società e del suo rappresentante legale in solido. La Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, dichiarando la giurisdizione contabile, ha assolto i convenuti dall'addebito loro contestato.

Invero, per quanto più in questa sede interessa, la stessa ha valorizzato la circostanza che l'articolo 1 del richiamato decreto legge n. 41/2021 ha limitato (come si è visto) l'ambito dei soggetti legittimati a ricevere i contributi, escludendo quelli «la cui attività risulti cessata alla data di entrata in vigore del presente decreto». Da tale rilievo, il Giudice contabile ha dedotto la natura non solidaristica del contributo in questione. Quest'ultimo è stato inteso come strumentale ad offrire in via straordinaria un sostegno alle *imprese attive* nei settori maggiormente colpiti dalla crisi pandemica. Nel caso in

²¹ Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Umbria, sentenza n. 4 del 2023.

²² *Ibidem*.

²³ Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Emilia-Romagna, sentenza. n. 29 del 2024.

cui, invece, tale disciplina avesse avuto mere finalità assistenziali, le erogazioni sarebbero state destinate a *tutti i soggetti danneggiati*, quindi, anche agli imprenditori che a causa della crisi pandemica avevano cessato la propria attività²⁴.

Dunque, valorizzando aspetti diversi della disciplina in materia, le due Corti sono giunte a decisioni di segno opposto. Non può negarsi, invero, che il discorso muova proprio dalla formulazione dell'art. 1 del decreto del 2021 menzionato e dalla imprecisa ricostruzione delle finalità sottese alla erogazione in parola.

3. Alcune considerazioni su «chiarezza normativa» e «populismo legislativo»

La vicenda che ha interessato i «contributi Covid» appare, allora, di particolare interesse. Essa, invero, conferma come il legislatore, nel disporre contributi pubblici a favore di precise categorie di individui, possa, in linea generale, assolvere alle due differenti finalità anticipate all'inizio di queste riflessioni. Per un verso, le erogazioni in parola possono essere strumentali al soddisfacimento di un bisogno o di un interesse individuale. In questo caso, l'intervento normativo si connota per la sua natura (primariamente) assistenziale. E ciò, quand'anche la misura in questione si inserisca nell'ambito di una più complessa politica attiva, ad esempio, per l'occupazione, l'inclusione sociale o, ancora, il contrasto alla denatalità.

Nel caso, a essere richiamata è la definizione di *welfare state* dello storico inglese Asia Briggs. Quest'ultimo, come è noto, con tale espressione ha indicato una forma di stato nella quale «il potere organizzato è deliberatamente usato (attraverso la politica e l'amministrazione) allo scopo di modificare il gioco delle forze del mercato in almeno tre direzioni: in primo luogo, garantendo a individui e famiglie un reddito minimo indipendentemente dal valore di mercato del loro lavoro o della loro situazione patrimoniale; in secondo luogo, riducendo la sfera di insicurezza gravante su individui e famiglie, consentendo loro di fronteggiare certe contingenze sociali (come la malattia, la vecchiaia o la disoccupazione) altrimenti capaci di mettere in crisi gli uni e le altre; in terzo luogo, assicurando a tutti i cittadini, senza alcuna distinzione di classe o di *status*, l'accesso ai più elevati livelli di prestazione in relazione ad un certo insieme di servizi sociali»²⁵.

Si tratta, dunque, di interventi che promuovono una protezione sociale sulla base del principio di uguaglianza sostanziale, finalizzati a garantire proprio quel «pieno sviluppo della persona umana e

²⁴ Nella pronuncia da ultimo richiamata, la Corte dei conti è giunta alla assoluzione *de qua*, invece, negando l'antigiuridicità della condotta del ricorrente. Invero, nella decisione è evidenziato che, nonostante la trasmissione della dichiarazione di cessazione dell'attività, la società nel corso del 2021 aveva ancora una partita IVA, un amministratore e non era stata ancora messa in liquidazione (la messa in liquidazione risaliva, infatti, al febbraio 2022). Inoltre, la stessa impresa, che – come si è visto – aveva per oggetto sociale, tra l'altro, la gestione di alberghi, aveva intavolato trattative allo scopo di prendere in gestione strutture alberghiere, e ciò a riprova di come non avesse cessato di svolgere del tutto la propria attività. Sulla base delle considerazioni che precedono, è stata motivata anche la ragione per la quale nemmeno l'Agenzia delle entrate avesse avviato, sino a quel momento, alcuna azione di recupero per le somme in argomento.

²⁵ A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, in *European Journal of Sociology*, 1961, 221. Sulla nascita del *welfare* correlata alla esigenza relativa alla «applicazione del principio democratico oltre la sfera dei tradizionali rapporti politici, strettamente intesi, alla intera struttura complessiva della comunità statale, correggendo ed attenuando le conseguenze – o le conseguenze più gravi – dell'assetto economico-sociale fondato sul principio della proprietà», v. V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 118 ss. Sulla definizione in chiave politologica di *welfare state*, M. FERRERA, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 2006, 17. Sulla connessione tra *welfare* e crisi, v. J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino 1977. Sul *welfare* in tempo di crisi economica, v. D. FUSCHI, *Welfare State e crisi. Le risposte costituzionali in ottica comparata e multilivello*, in *Federalismi.it*, n. 28/2023, 73 ss.; C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un welfare state "sostenibile": il welfare "generativo"*, in *Diritto e società*, I 2014, 19 ss.; M. BALDASSARRI, *Per un Welfare State fondato sulla selezione degli obiettivi e il controllo dell'efficienza*, in *I limiti della democrazia*, A. BALDASSARRE (a cura di), Laterza, Roma-Bari 1985, 177 ss.. Sul punto, E. LONGO, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2022, 205 ss., parla di «una delle questioni politiche più controverse che le società europee si sono trovate ad affrontare negli ultimi anni».

l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», richiamati dalla Carta costituzionale.

Per le ragioni anzidette, in relazione a tali misure la giurisprudenza costituzionale, come si è anticipato, ha inteso delineare i limiti entro i quali il legislatore può restringere il novero dei beneficiari delle erogazioni in parola, tenendo conto della limitatezza delle risorse economiche pubbliche, in special modo in momenti di crisi economica. È allora in questa ottica che la Corte costituzionale ha sostenuto che la possibilità di introdurre criteri selettivi per l'accesso ai servizi sociali, in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili, è ammessa a condizione che sussista un ragionevole collegamento tra il requisito medesimo e la funzione del servizio al cui accesso fa da filtro.

Il Giudice delle leggi si è peraltro riservato il controllo sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale correlazione, operato secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto²⁶.

Per inciso, nel novero degli interventi che si stanno richiamando, rientrano tanto quelli diretti alla realizzazione di un «bisogno essenziale della persona», quanto le «prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale»²⁷. Com'è noto, invero, la giurisprudenza costituzionale ha sottoposto a precisazioni e limiti la «natura condizionata»²⁸ dei c.d. diritti sociali, rilevando la sussistenza di un nucleo essenziale insopprimibile²⁹ di soddisfacimento degli stessi, che si sottrae alla discrezionalità del legislatore.

La distinzione appena richiamata è importante perché da essa la giurisprudenza costituzionale ha tratto precise conseguenze in punto di determinazione dei beneficiari delle stesse misure. Più esattamente, se la *ratio* dell'intervento è quella di «alleviare» un bisogno primario della persona, le «restrizioni all'accesso» del beneficio medesimo sono valutate dalla Corte costituzionale con particolare rigore. La giurisprudenza costituzionale ha costantemente ribadito, invero, che «quanto maggiore è l'inerenza della prestazione a un bisogno essenziale della persona, meno si giustifica la scelta di condizionarla a requisiti»³⁰ molteplici, che rendano particolarmente difficile il suo ottenimento e ristretta la categoria dei beneficiari.

In particolare, la stessa ha considerato irragionevoli quei requisiti che rispondono ad una logica «commutativa», limitando le prestazioni in parola a quanti abbiano concorso allo sviluppo, anche economico, della comunità territoriale di riferimento. Si pensi ad esempio agli interventi normativi che hanno subordinato certe provvidenze – strumentali al soddisfacimento di un bisogno essenziale della persona – al c.d. «radicamento territoriale» (prevedendo requisiti di lungo-residenza per il loro ottenimento). Ciò, appunto, considerato che gli interventi suddetti sono strumentali alla tutela dei diritti fondamentali dell'individuo e rappresentano una manifestazione del dovere di solidarietà sociale.

Diverso è, invece, il discorso in riferimento alle prestazioni che non presentano una natura (almeno principalmente) assistenziale. Nel caso, il privato riceve il contributo per il soddisfacimento dell'interesse pubblico. Egli diviene il «mezzo» per il compimento di un più complesso programma, la cui realizzazione è affidata ad una Amministrazione.

²⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 199 del 2022, n. 42 del 2021, n. 7 del 2021, n. 281 del 2020, n. 44 del 2020, n. 107 del 18, n. 168 del 2014, n. 141 del 2014, n. 222 del 2013, n. 172 del 2013, n. 133 del 2013, n. 4 del 2013, n. 2 del 2013, n. 40 del 2011, n. 432 del 2005.

²⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 432 del 2005.

²⁸ F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Il Mulino, Bologna, 1990, 30; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 759 ss.; ID, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, Dike giuridica, Roma, 2014, 277 ss..

²⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2010. Cfr. V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Cedam, Padova, 2001, 101.

³⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 42 del 2024.

Si richiama, in questo senso, la previsione di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.. In altri termini, le erogazioni in parola rappresentano una delle modalità attraverso le quali può essere «favorita» l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Come si è rilevato, per il tramite dell'art. 118 Cost., è stato superato il «paradigma bipolare» che propone la separazione tra cittadini e Amministrazione, e che descrive il primo in posizione «passiva» rispetto alla seconda³¹. Quello che si è rappresentato come un «nuovo paradigma costituzionale»³² (la sussidiarietà orizzontale, appunto) ha permesso di andare oltre lo schema che qualifica il rapporto amministrativo come intercorrente tra «principale» e «agente», ove «il principale è il cittadino titolare dell'interesse e l'agente l'amministrazione che opera per perseguire quest'ultimo»³³.

Il nuovo paradigma ha consentito l'emersione di un diverso «soggetto», vale a dire il «cittadino sussidiato» che non è titolare di sfere di libertà garantita e di pretese da soddisfare, in un rapporto di tensione con l'amministrazione. Egli è invece un *collaboratore* dell'amministrazione nella cura di interessi altrui, della quale l'amministrazione non ha più il monopolio»³⁴.

Anche per il tramite del principio di sussidiarietà orizzontale, si è segnata, allora, «una progressiva trasformazione del rapporto tra privato e amministrazione, che vede il primo coinvolto in molteplici forme di collaborazione e partecipazione, talvolta anche di sostituzione, nello svolgimento di attività di pubblico interesse»³⁵. A ciò è evidentemente conseguita una progressiva responsabilizzazione del privato medesimo, conducendo, per quanto in questa sede interessa, anche al riconoscimento della responsabilità erariale in capo all'individuo che riceve i suddetti contributi pubblici.

Invero, proprio la relazione funzionale tra Amministrazione erogatrice e privato beneficiario delle risorse pubbliche in questione ha, nel tempo, imposto una «rilettura» dell'art. 28, primo comma, Cost., e il superamento di una prospettiva «formale» (facente leva sulla nozione di «rapporto organico»), con l'accoglimento di una prospettiva «sostanziale». Il perno di quest'ultima è rappresentato appunto dalla nozione di «rapporto di servizio»; un rapporto, peraltro, che, secondo il consolidato indirizzo della Corte di Cassazione, è da intendere «in senso lato».

D'altra parte, va considerato che la richiamata responsabilità dei funzionari e dei dipendenti pubblici (art. 28 Cost.) è attuativa del principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.). Ma quest'ultimo non è più inteso esclusivamente quale «dovere di buona amministrazione», risolvendosi

³¹ S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, n. 5/2006, 17 ss. G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art.118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, vol. I, 179 ss. mette in rilievo come «l'inserimento nel nostro ordinamento del principio di sussidiarietà orizzontale consente però alla Repubblica di ampliare la gamma degli strumenti utilizzabili per la realizzazione della missione affidata dalla Costituzione all'art.3, 2°c.. Finora si poteva ritenere che solo i poteri pubblici potessero provvedere in tal senso, direttamente o attraverso l'azione di privati agenti nell'ambito di un rapporto di strumentalità nei confronti delle pubbliche amministrazioni; ora invece, grazie al principio di sussidiarietà orizzontale, la Repubblica ha trovato degli alleati che si assumono autonomamente l'onere di contribuire al difficile compito di creare le condizioni per la piena realizzazione di ciascuno, quegli stessi cittadini del cui pieno sviluppo la Repubblica deve, secondo l'art.3, 2° c., farsi carico». Sul principio di sussidiarietà, la letteratura è sterminata. Si richiamano, *ex multis*, A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 51 ss.; F. BILANCIA, *Sussidiarietà (il principio di)*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, 455 ss.; R. BIN, *Sussidiarietà o diritti dei cittadini?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1998, 185 ss.; A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 603 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Sussidiarietà orizzontale e regioni: alla ricerca della prescrivibilità in Amministrazione in cammino*, 20 gennaio 2018, 1 ss.

³² G. COTTURRI, *Novità e portata progressiva della sussidiarietà orizzontale nella costituzione italiana. A proposito dell'art.118, ult. comma, nella revisione del Titolo V*, in *labsus.org*, 5 ss..

³³ S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici, cit.*, 17 ss.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ S. FOÀ, E. ANDREIS, *Giurisdizione contabile sull'indebita percezione del reddito di cittadinanza. Tra programma pubblicistico e rinnovata nozione del rapporto di servizio*, in *Federalismi.it*, n. 2/2023, 60 ss.

nel «principio di efficienza» e imponendo il «perseguimento del risultato»³⁶. Anche la rilevanza giuridica del «risultato» ha, allora, imposto l'avvio di quel processo di adeguamento del sistema della responsabilità di cui si è detto.

Difatti, se la «la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può [più] prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti»³⁷ e al perseguimento del pubblico interesse è chiamato (anche) il privato, diviene necessaria una valutazione in ordine ai risultati conseguiti quest'ultimo. Da qui, il profilarsi di una (eventuale) responsabilità amministrativo-contabile, nel caso in cui le somme erogate vengano distratte verso scopi diversi da quelli preventivati.

Proprio in questa prospettiva, la giurisprudenza contabile ha mostrato sempre minore attenzione al profilo della natura giuridica del soggetto causativo del «fatto dannoso» e maggiore interesse al danno medesimo – peraltro, com'è ampiamente noto, non più inteso in termini di esclusiva *deminutio patrimonii*³⁸.

Si è dunque riconosciuto una sorta di «parallelismo» tra la responsabilità amministrativo-contabile del pubblico funzionario e del privato, nei casi richiamati. D'altra parte, la giurisprudenza contabile da tempo ammette che il funzionario pubblico risponda in caso di sviamento di finanziamenti vincolati verso altra finalità (ad esempio, copertura delle spese correnti) e di successivo mancato reintegro degli stessi³⁹. In altri termini, in relazione agli interventi in parola, il nodo è divenuto quello di assicurare (non la realizzazione del bisogno o dell'interesse individuale, ma) che le risorse pubbliche nella disponibilità del privato non vengano impiegate per altro e diverso scopo da quello previsto dalla legge. Si tratta, dunque, di garantire (come per il pubblico funzionario) la «corretta» gestione del denaro pubblico.

Quanto si sta affermando sembra corroborato da una recente pronuncia della Corte costituzionale, la quale ha chiarito che viola i principi di proporzionalità e di ragionevolezza, nonché il diritto al lavoro, di cui agli articoli 3 e 4 della Costituzione, la previsione della integrale restituzione delle somme percepite dal privato, allorquando questo abbia concorso alla realizzazione delle finalità

³⁶ A. ATTANASIO, *Le nuove prospettive della responsabilità amministrativo-contabile: dal risarcimento del danno alla responsabilità gestoria*, Seminario “Risanamento dei conti pubblici e nuovi vincoli di bilancio: Il ruolo della Corte dei Conti (audizioni, controlli, responsabilità)”, Luiss-Guido Carli, 22 maggio 2013, in *Archivioceradi.luiss.it*.

³⁷ Cons. Stato, Sez. VI, 847-02; Sez. IV, 6684-02 e già: Cons. Stato, Sez. V, 4 novembre 1996, n. 1293; Sez. V, 22 novembre 1996, n. 1396.

³⁸ A. ATTANASIO, *Le nuove prospettive della responsabilità amministrativo-contabile*, *cit.*

In questo quadro, si è riconosciuto che si possa prescindere dal trasferimento di funzioni e poteri autoritativi al privato destinatario dei contributi in esame e da qualsiasi obbligo di rendicontazione finale delle somme di denaro ricevute. E si è ritenuto, invece, che la responsabilità di quest'ultimo discenda dalla (sola) configurabilità del più volte citato «rapporto di servizio» con la pubblica amministrazione. Ciò che rileva è, dunque, per un verso, la funzionalizzazione delle risorse economiche alla realizzazione di certo interesse pubblico – si potrebbe dire, la di esse «natura vincolata». E, conseguentemente, per altro verso, che il percettore sia inserito nel procedimento di soddisfacimento degli stessi obiettivi pubblici. Così, risulta decisiva ai fini della responsabilità contabile del soggetto esterno all'Amministrazione, la mancata realizzazione degli scopi perseguiti con la contribuzione, ovvero la condotta illecita posta in essere per assicurarsi indebitamente il finanziamento. Come si è osservato, invece, non ha rilevanza la qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico, ma nemmeno il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta – che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato. Ciò che importa è che il percettore delle somme in questione abbia finito, per una via o per l'altra (dunque, indebitamente ottenendo il contributo o utilizzando quest'ultimo per finalità diverse da quelle previste dalla legge), con il sottrarre le stesse a una più specifica destinazione e un più corretto impiego, frustrando il fine pubblico sotteso alla previsione dell'erogazione medesima.

³⁹ Anzi, di recente, la prima sezione centrale di appello della Corte dei conti ha riconosciuto che a rispondere, nel caso, sono anche i soggetti interni all'ente (responsabile dell'ufficio finanziario, direttore generale) o allo stesso legati da specifici obblighi di verifica e controllo della contabilità (tesoriere, organo di revisione), i quali, non avendo svolto il proprio ruolo con la diligenza loro richiesta, hanno concorso alla verifica del fatto dannoso. V. Corte dei conti, Sezione prima giurisdizionale centrale di appello, sentenza n. 152 del 2022.

sottese alla misura in questione, seppure solo in parte per «impossibilità sopravvenuta o insuperabile oggettiva difficoltà»⁴⁰.

Sono chiare, allora, le ragioni per le quali in questo quadro dovrebbe essere dirimente la chiarezza del dato normativo positivo. Da quest'ultimo, invero, dovrebbero emergere la natura giuridica e le finalità di ciascuna erogazione disposta dal legislatore a favore dei privati. Proprio il legislatore, invero, dovrebbe determinare se si tratta di una misura di carattere solidaristico-assistenziale (e, dunque, di contributi non vincolati) o di un modello «collaborativo» tra privato e Pubblica Amministrazione (e, di conseguenza, di erogazioni funzionalizzate alla realizzazione di un preciso programma). Ma è sul punto che gli interventi normativi hanno, con sempre maggiore sintomatica frequenza, difettato di sufficiente determinatezza.

Invero, quanto si è messo in luce in riferimento ai «contributi Covid» richiamati, non rappresenta certo l'unica occasione nella quale la scarsa chiarezza del dettato normativo (in punto di scopi perseguiti mediante la previsione delle erogazioni pubbliche in questione) ha condotto a significativi contrasti giurisprudenziali. Basti pensare alla vicenda che ha interessato il c.d. «reddito di cittadinanza». Quest'ultimo, come è noto, è stato disciplinato dal d.l. n. 4 del 2019, quale «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro» (art. 1).

Ebbene, anche se il legislatore ha fornito una definizione ampia della misura in oggetto, la stessa ha assunto una conformazione poco chiara, proprio in ragione del mancato riconoscimento della sua natura meramente assistenziale, ma, al contempo, anche dell'imprecisa individuazione delle finalità del contributo in questione. Invero, il reddito di cittadinanza è stato riconosciuto ai nuclei familiari in possesso, cumulativamente, di una serie di requisiti, definiti dall'art. 2 dello stesso provvedimento normativo. Per inciso, tra questi è stata enumerata la cittadinanza italiana o di altro Paese membro dell'Unione, nonché la residenza continuata e ininterrotta sul territorio per almeno dieci anni. Tali determinazioni hanno condotto, com'è noto, all'avvio di una procedura di infrazione conto l'Italia da parte delle istituzioni «euro-unitarie».

Per quanto più in questa sede interessa, l'erogazione del beneficio in questione è stata condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale.

Sulla base delle indicazioni appena richiamate, la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Campania ha recentemente riconosciuto che il reddito di cittadinanza è qualificabile come «pubblico sussidio in quanto volto al supporto economico dei ceti meno abbienti». E la stessa ha aggiunto che la finalità di inserimento al lavoro «resta un obiettivo esterno di politica legislativa, che si aggiunge a quello di contrasto alla povertà e al disagio sociale che connota la suddetta misura economica, per esplicita ammissione degli stessi ideatori»⁴¹.

Il Collegio ha valorizzato, invero, la mancata specificazione, a livello normativo, di un vincolo di destinazione delle risorse pubbliche, nonché la circostanza che non sia stato fatto gravare in capo ai

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 90 del 2024, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, nella parte in cui non limita l'obbligo restitutorio dell'anticipazione della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato, quando il lavoratore non possa proseguire, per causa sopravvenuta a lui non imputabile, l'attività di impresa per la quale l'anticipazione gli è stata erogata. Nel caso di specie l'INPS aveva dapprima erogato la NASpI in via anticipata quale incentivo all'autoimprenditorialità a un individuo, quindi ne aveva domando l'integrale restituzione perché lo stesso, prima che fosse terminato il periodo per il quale la NASpI gli era stata accordata, aveva cessato di esercitare l'attività imprenditoriale a causa delle restrizioni per il COVID ed aveva trovato un'occupazione come lavoratore subordinato a tempo indeterminato.

⁴¹ Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, sentenza n. 275/2024.

percettori alcun obbligo di rendicontazione. Da tali elementi, è stato dedotto che la misura in questione configura un aiuto o sostegno di carattere provvisorio, in attesa dell’inserimento nel mondo del lavoro. E si è esclusa l’esistenza tra i beneficiari e la Pubblica amministrazione di un collegamento funzionale per la realizzazione di un pubblico interesse. Conseguentemente, si è declinata anche la giurisdizione in favore del Giudice ordinario.

A diversa decisione è, invece, giunta la seconda sezione centrale di Appello della Corte dei conti⁴². Quest’ultima ha ritenuto «*innegabile* che il reddito di cittadinanza assuma, alla stregua del decreto del 2019 richiamato, la finalità di favorire la reimmersione nel mercato del lavoro di persone idonee, contrastando, in tal modo, il bisogno e il disagio sociale per i nuclei familiari più fragili e marginalizzati, privi di prospettive di occupabilità nel breve periodo». Sulla scorta di tali considerazioni, la stessa ha ammesso la prevalenza della «dimensione dell’istituto di politica attiva dell’occupazione e la sua natura propulsiva rispetto al mondo del lavoro».

La natura (non meramente assistenziale) della misura in questione è stata riconosciuta anche dalla Corte costituzionale, la quale ha, di recente, evidenziato come essa «persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale; a tale prevalente connotazione si collegano, coerentemente, la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, il cui inadempimento implica la decadenza dal beneficio»⁴³.

Da quanto si è detto, emerge allora un quadro complesso. La giurisprudenza è stata chiamata ad una difficile opera di ricostruzione del dato normativo positivo in relazione ai contributi in questione. Ciò, anche allo scopo di far emergere la di essi (eventuale) natura di «entrata vincolata» e così definire le responsabilità cui va incontro il privato percettore delle stesse risorse economiche. Ma, nello svolgimento di tale attività, la giurisprudenza medesima ha finito, in un certo senso inevitabilmente, per «supplire» il legislatore.

Per inciso, il discorso non ha riguardato esclusivamente i contributi disposti a favore dei privati. Invero, anche in relazione alla responsabilità dei soggetti legati da un rapporto organico con l’Amministrazione pubblica si è posta la necessità di individuare i criteri per definire i casi in cui una determinata entrata prevista dalla legge (o dai principi contabili) debba essere considerata specifica e quindi suscettibile di generare vincoli di competenza e di cassa.

Si è reso necessario, in particolare, definire se il requisito della «specifica destinazione» possa considerarsi sussistente in presenza di previsioni normative che, nel contemplare un’entrata, ne prevedano la destinazione in via alternativa o cumulativa ad una pluralità di spese, talora eterogenee. E la giurisprudenza ha fornito una risposta positiva all’interrogativo testé richiamato, considerando, nel caso, determinanti le scelte di programmazione degli enti – idonee a stabilire come utilizzare in concreto le entrate oggetto del vincolo.

In questo senso, si è detto che «il vincolo (in termini di competenza e di cassa) non può che attualizzarsi nel momento in cui l’ente, nell’esercizio della propria autonomia decisionale, individui in concreto un intervento comunque riconducibile alle categorie predeterminate dalla legge»⁴⁴. Ma si tratta, ancora una volta, evidentemente, di una soluzione che la giurisprudenza è stata chiamata a fornire ad una questione discendente dalla incertezza del dato normativo positivo.

Il discorso impone, allora, di richiamare quegli stessi interrogativi della dottrina, la quale si è domandata: «l’ambiguità è foriera soltanto di una sciatteria da evitare, o persegue un preciso programma politico? E se sì, quale? Si tratta di una versione nostrana della manomissione dell’Esecutivo sulle procedure parlamentari, a vantaggio di una concezione populistica della gestione della cosa pubblica?»⁴⁵.

⁴² Corte dei conti, Seconda sezione giurisdizionale d’appello, sentenza n. 468 del 2022.

⁴³ Corte costituzionale, sentenza n. 54 del 2024.

⁴⁴ Corte dei conti, sezione delle autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2023/QMIG.

⁴⁵ G. BUONOMO, *Norma polisemica e discorso populista*, in *Questione giustizia*, n. 1/2019, 199 ss. il quale sottolinea «intendiamoci: che la Gazzetta Ufficiale sia infarcita di norme teleologicamente vocate a lanciare un messaggio politico,

Come si è anticipato, si ritiene che le riflessioni (in relazione alle erogazioni pubbliche oggetto del presente contributo) si connettano ad una esigenza di «qualità della normazione» che fatica ad essere soddisfatta per il tramite dello strumento normativo utilizzato, vale a dire i decreti-legge menzionati. Negli stessi provvedimenti, d'altro canto, «vengono riversate le misure più varie, tenute insieme non tanto da una reale coerenza con l'obiettivo generale del provvedimento, quanto dalla necessità di coinvolgere tutte le parti politiche in causa (e gli apparati amministrativi retrostanti)»⁴⁶. E tale pratica, per quanto rappresenti «il portato di una serie di concause da rinvenirsi nel sistema politico e istituzionale»⁴⁷, è disfunzionale rispetto alla adozione di un prodotto normativo meditato, chiaro, coerente, intelligibile.

Per altro verso, però, le osservazioni sembrano coinvolgere quello che la dottrina ha denominato «populismo legislativo»⁴⁸. Si è detto che «nelle democrazie contemporanee, [...] la legge tende ad avvicinarsi troppo alla volontà popolare, facendosi cioè espressione pressoché pura e nuda del volere [...] degli stessi rappresentati. Non solo con riferimento alle loro esigenze e ai loro interessi, ma anche e soprattutto nelle loro reazioni immediate, nei loro desideri e umori»⁴⁹.

In questo senso, anche gli interventi regolatori in esame potrebbero essere stati mossi da un certo «timore di perdere consenso elettorale nel breve termine»⁵⁰. Se così fosse, l'anfibologia finalistica dei contributi in discorso non rappresenterebbe solo la conseguenza di certe discusse tendenze della normazione. Ancora più complesse sarebbero, invece, le sue cause. La stessa potrebbe rispondere, appunto, a quel desiderio di soddisfare gli «umori» della collettività, di cui si è detto.

Ad ogni modo, è innegabile come, in questo quadro, vengano ad assumere un ruolo di primo piano le Corti, chiamate al «continuo adeguamento del diritto infra-costituzionale ai principi costituzionali»⁵¹.

Così, appunto, si motivano le numerose pronunce del Giudice delle leggi in tema di accesso degli stranieri alle risorse pubbliche in questione. Ma lo stesso può dirsi anche in riferimento alla responsabilità in cui incorrono i percettori delle stesse erogazioni, che viene a dipendere (più che da una scelta normativa *chiara e precisa* del legislatore), dalla ricostruzione che la giurisprudenza è tenuta ad operare sulla disciplina degli stessi contributi.

è un fatto inevitabile, tanto più in una democrazia, dove il potere legislativo promana da un'Assemblea elettiva alla ricerca del consenso. Il giurista si difende con l'antica distinzione tra *occasio* e *ratio legis*, ma si tratta di un discrimine sempre più artificioso, quando – tra leggi provvedimento e leggi ad personam – sfuma la stessa distinzione tra scopi ufficiali della legge e scopi realmente perseguiti dal legislatore: tutto pare confluire nella frenetica esigenza di negare l'esistenza di vincoli all'onnipotenza del Parlamento».

⁴⁶ G. PICCIRILLI, *Legislazione omnibus: le conseguenze di un sistema politico frammentato*, in *LUISS Open*, 22 giugno 2020.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ N. LUPO, «Populismo legislativo?»: *continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, in *Ragion pratica*, fasc. 1/2019, 251 ss.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ C. PINELLI, *Populismo, diritto e società. Uno sguardo costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 1/2019, 29 ss.

⁵¹ G. PINO, *La certezza del diritto nello Stato costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2018, 2, 517.