

# **Le nuove prospettive della responsabilità amministrativo- contabile: dal risarcimento del danno alla responsabilità gestoria**

Antonio Attanasio  
Consigliere della Corte dei Conti

**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**

**1. Premessa.** L'istituto della responsabilità amministrativo-contabile è stato interessato, negli anni '90 del secolo scorso, da un rilevante processo di riforma che ha profondamente inciso, non solo sulla relativa disciplina normativa, ma soprattutto sulla sua collocazione nell'ordinamento contabile.

Nella nuova conformazione normativa dell'istituto assumono particolare rilievo l'introduzione del "principio della personalità" della responsabilità amministrativa, la limitazione del criterio di imputazione dell'evento dannoso alla colpa grave, l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, l'esimente della buona fede per gli organi politici, la considerazione dei vantaggi conseguiti dalla pubblica amministrazione o dalla comunità amministrata, la possibilità di perseguire il responsabile per danni, ad ente diverso da quello di appartenenza.

Certamente, il nuovo assetto normativo dell'istituto può costituire valido oggetto di uno studio comparativo che, rispetto alla precedente sistemazione, sia idoneo a metterne in luce gli aspetti innovativi e la loro ricaduta pratica nell'ambito del giudizio di responsabilità.

Basti pensare, in tal senso, alla rilevanza della nuova disciplina della prescrizione, che ricollega la decorrenza del suo termine iniziale al verificarsi del "fatto dannoso", oppure all'affermazione del principio della parziarietà dell'obbligazione risarcitoria, con le note limitazioni dei casi di solidarietà passiva e di trasmissibilità del debito agli eredi.

Ciascuno di tali profili di nuova conformazione dell'istituto meriterebbe un'analisi approfondita.

Nondimeno, lo scopo del presente lavoro è di diversa natura; non si intende, infatti, esporre un'analisi ricostruttiva dell'istituto che si basi sull'esame dei singoli elementi costitutivi della fattispecie astratta, ma tentare di recuperare una diversa "chiave di lettura", una "riconsiderazione" dell'istituto della responsabilità amministrativa, collocata nel più ampio contesto delle coeve riforme della pubblica amministrazione.

Nello stesso lasso temporale, infatti, sono intervenuti rilevanti cambiamenti sia nell'assetto della pubblica amministrazione, mediante un processo di riorganizzazione ispirato dalla "logica del risultato", sia nell'azione amministrativa, con l'intervento della disciplina generale del procedimento amministrativo, finalizzata a garantire la trasparenza, la *par condicio*, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione stessa.

In tale contesto appare, invero, necessario verificare se, ed in quale misura, l'istituto della responsabilità amministrativa possa costituire uno

strumento utile a consentire il miglioramento qualitativo dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione.

In tale approccio al tema, diviene di fondamentale importanza individuare una relazione funzionale tra responsabilità ed efficienza amministrativa, al fine di evitare che l'esigenza di sanzionare i comportamenti dannosi dei dipendenti e degli amministratori non confligga con l'esigenza del perseguimento dei risultati cui l'azione amministrativa deve essere informata.

Infatti, se il rischio del verificarsi di eventi dannosi venisse attribuito ai soli soggetti agenti, non si potrebbe escludere l'instaurarsi di condotte difensive, le quali – pur garantendo maggiormente il singolo – potrebbero ridurre la capacità della pubblica amministrazione di raggiungere i propri scopi.

Tale fenomeno, invero, potrebbe riguardare soprattutto l'area in cui si esplicano poteri discrezionali, ovvero quella in cui si esercitano attività di gestione.

**2. *Precisazioni terminologiche.*** Per un corretto approccio al tema in esame occorrono alcune precisazioni, non solo di ordine terminologico.

**2.1. *Il fenomeno in esame.*** Nella pratica, la locuzione “risarcimento del danno erariale” viene spesso utilizzata come espressione alternativa a quella di “responsabilità amministrativo-contabile”.

In realtà, le due espressioni non concernono diverse categorie concettuali; al contrario, descrivono diversi aspetti dello stesso fenomeno: con la prima espressione si pone l'accento sul profilo oggettivo della responsabilità, con la seconda su quello soggettivo.

Ma è possibile anche una diversa ricostruzione dell'istituto – questa volta non atomistica, ma unitaria – che riconsegna all'interprete un fenomeno giuridico nel quale il profilo soggettivo assuma un rilievo tale da condizionare la stessa sussistenza del danno erariale.

Se, infatti, si dovesse ammettere che solo in presenza di una fattispecie imputabile a colpa grave si possa parlare di responsabilità amministrativa, ne deriverebbe che la diminuzione patrimoniale subita da un ente pubblico potrebbe assumere la qualifica di danno erariale esclusivamente in tali limitati casi, mentre laddove non fosse possibile – in tutto o in parte – istituire detta relazione soggettiva, la medesima diminuzione patrimoniale resterebbe relegata all'area del danno in senso economico.

La descritta priorità logica del profilo della colpevolezza si colloca all'interno di un processo evolutivo che assegna all'istituto della responsabilità

amministrativa un ruolo centrale nel nuovo assetto dell'azione della pubblica amministrazione e dei suoi dipendenti ed amministratori.

In questa moderna chiave di lettura dell'istituto risulta possibile configurare anche una particolare forma di responsabilità che attenga al profilo gestorio dell'attività del dipendente o dell'amministratore.

**2.2. Genesi storica.** Occorre osservare che nella genesi storica dell'istituto è possibile riscontrare una diversa accezione e collocazione della locuzione "responsabilità gestoria".

In un periodo piuttosto risalente, infatti, la rilevazione delle conseguenze dannose collegate alla *mala gestio* dei bilanci pubblici si collocava prioritariamente all'interno dei procedimenti di controllo.

La legge istitutiva della Corte di conti (l. 14 agosto 1862, n. 800) ed il relativo regolamento di procedura (r.d. 5 ottobre 1862, n. 884) disciplinavano un unico tipo di processo contabile: il giudizio sui conti degli agenti contabili, i quali erano tenuti alla resa del conto.

Come messo in luce dalla dottrina, *"l'espressione giudizi sui conti doveva essere ritenuta più ampia rispetto al suo reale significato, perché il più delle volte l'attività di riscontro si risolveva in una "revisione" o "approvazione" del conto operata dal magistrato e solo raramente l'attività di riscontro sfociava in un vero e proprio contenzioso contabile"*. (1)

In sostanza, si può concordare con l'affermazione secondo cui *"la responsabilità gestoria rampolla dal più generale concetto di controllo della finanza pubblica"*. (2)

In particolare, è stato appurato che *"ciò che caratterizzava gli istituti di responsabilità gestoria nell'epoca precedente alla riforma De Stefani del 1923, è che essi hanno dato luogo ad un giudizio sui conti dei cosiddetti agenti contabili che si concretava in un modo di essere (o complemento) dell'attribuzione della funzione di controllo"*. (3)

La cognizione del rapporto sostanziale era svolta in modo oggettivo e concerneva la conformità alla legge dei fatti gestori rappresentati nel rendiconto; in particolare, essa non si limitava ai fatti gestori imputabili al contabile tenuto al rendiconto, ma poteva estendersi secondo l'ambito della gestione finanziaria formalizzata nel rendiconto.

Di conseguenza, il giudizio di conto poteva riguardare altri contabili, nonché *"invigilatori e sindacatori"* nonché gli *"ordinatori secondari di spese"*.

Nonostante tale estensione oggettiva e soggettiva del giudizio di conto, restava fermo il principio che la cognizione del giudice potesse riguardare le sole violazioni formali. (4)

Con il nuovo assetto della contabilità di Stato - introdotto dalla riforma De Stefani del 1923 - è finalmente emersa la categoria concettuale della responsabilità amministrativa. (5)

La Corte dei conti è stata, infatti, investita della cognizione di fattispecie di responsabilità per fatti illeciti dei dipendenti pubblici che potevano non essere affatto collegati con i fatti di gestione finanziaria-contabile.

In sostanza, tale nuova forma di responsabilità si affrancò dalla assimilazione con la responsabilità contabile e sorse una nuova figura di processo contabile nel quale risultava estraneo il fine di controllo delle gestioni finanziarie; infatti, la nuova forma di responsabilità poteva riguardare fatti illeciti estranei alla ordinaria gestione finanziaria-contabile.

In tal modo, subì un rilevante cambiamento anche il processo contabile, nel quale il giudizio di responsabilità si differenziò dal precedente giudizio sui conti, non solo dal punto di vista processuale, ma soprattutto in relazione ai presupposti di ordine sostanziale.

**3. L'indirizzo interpretativo della Corte costituzionale.** Una compiuta disamina dell'attuale quadro normativo destinato al riscontro della nuova configurazione dell'istituto non può prescindere da alcune fondamentali pronunce della Corte costituzionale, le quali hanno contribuito a tratteggiarne, con estrema chiarezza, i caratteri essenziali. (6)

Preliminarmente, va rilevato che il Giudice delle Leggi, in un giudizio concernente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994, che limita la responsabilità amministrativa ai casi di dolo o colpa grave, ha precisato che la nuova conformazione dell'istituto risponde all'intento di *"predisporre, nei confronti dei dipendenti e degli amministratori pubblici, un assetto normativo in cui il timore della responsabilità amministrativa non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa"*. (7)

In questa affermazione appare evidente il tentativo di configurare l'istituto della responsabilità amministrativa come uno strumento compatibile con i principi di efficienza amministrativa.

Si riconosce, in altri termini, che lo svolgimento dell'azione amministrativa può determinare - non necessariamente quale espressione di patologie del sistema - la lesione di interessi di terzi o della stessa amministrazione e, quindi, la produzione di danni.

Anzi, proprio la finalizzazione dell'azione amministrativa verso i risultati può contenere implicitamente i presupposti per il moltiplicarsi delle fattispecie di danno.

Non sempre le organizzazioni amministrative sono dotate in maniera ottimale di risorse umane e strumentali, ovvero di risorse sufficienti per raggiungere gli scopi prefissati.

In tali assetti – come una comune esperienza insegna – potrebbe risultare iniquo imputare gli eventi negativi alla responsabilità dell'operatore di turno.

Sempre la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che *“nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza (...) la disposizione in questione risponde alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per i dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo”*. (8)

L'ottica interpretativa della Corte costituzionale muove sostanzialmente da due osservazioni: da un lato, la fattispecie astratta della responsabilità amministrativa è caratterizzata maggiormente dai profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori e, dall'altro, nell'assetto dei rapporti tra la pubblica amministrazione ed i propri dipendenti ed amministratori, assume rilievo il principio della ripartizione del rischio.

#### ***4. I principi di economicità, di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa.***

##### ***4.1. Il principio di efficienza.***

Le riforme della pubblica amministrazione varate negli anni '90 (procedimento amministrativo e riorganizzazione degli uffici e delle funzioni) hanno definitivamente confermato la rilevanza del principio di efficienza, nell'ordinamento giuridico amministrativo.

In dottrina e in giurisprudenza si riconosce - ormai pacificamente - che tale principio informa l'intera attività amministrativa; nondimeno, non sono ancora state sufficientemente esplorate le implicazioni che tale cambiamento ha comportato.

In particolare, nel passaggio da una formula organizzativa della pubblica amministrazione, fondata sul “modello legalistico”, ad una diversa concezione, basata sulla “valorizzazione del risultato” dell'azione amministrativa, assume un significativo rilievo l'interazione tra il principio di efficienza e la disciplina delle varie forme di responsabilità del dipendente pubblico.

Appare, pertanto, necessario, affrontare tale tema.

**4.1.1. Il principio del buon andamento.** Il dato normativo iniziale è costituito dall'art. 97 della Costituzione, laddove viene affermato che *“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”*.

Inizialmente - come è noto - prevalse l'orientamento interpretativo secondo cui tale disposizione rivestisse una mera natura programmatica; tuttavia, in seguito, dopo averne riconosciuta la natura precettiva, la dottrina si impegnò nella definizione del contenuto del “principio del buon andamento”.

In tale percorso evolutivo, merita di essere segnalato il passaggio da una definizione iniziale, quale “dovere di buona amministrazione”, fino al riconoscimento che il principio di buon andamento si risolve nel principio di efficienza e che lo stesso si realizza sia nell'organizzazione, sia nell'attività.

In quest'ultimo settore, l'efficienza inizia a manifestarsi come “risultato dell'azione amministrativa”.

Così intesa, l'efficienza consente di verificare la rispondenza del “risultato” rispetto al “voluto”.

**4.1.2. Il concetto di efficienza.** Il concetto di efficienza come “perseguimento del risultato” emerge progressivamente anche nella legislazione ordinaria.

Il primo intervento normativo che reca il riferimento (implicito) al principio di efficienza è costituito dall'art. 13 del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3 (t.u. impiegati civili dello Stato).

La norma dispone che l'impiegato deve prestare tutta la sua opera nel disimpegno delle mansioni che gli sono affidate, cercando di perseguire, in conformità alle leggi, *“con diligenza e nel miglior modo, l'interesse dell'amministrazione per il pubblico bene”*.

Successivamente, l'efficienza viene affermata sia come modalità di azione, sia come effettivo conseguimento del risultato, nella disciplina della dirigenza.

In particolare, gli artt. 2 e 19 del d.p.r. 30 giugno 1972, n. 748 hanno delineato, tra i compiti del dirigente, quello di assicurare l'economicità, la speditezza e la rispondenza al pubblico interesse degli uffici ed introdotto specifiche responsabilità per mancata osservanza delle direttive, nonché per il conseguimento dei risultati degli uffici cui sono preposti.

Nonostante la sostanziale inattuazione di tali disposizioni, possono comunque trarsi, da tali innovazioni normative, le seguenti conclusioni: la norma costituzionale ha natura precettiva; il principio opera sia con riguardo

all'organizzazione sia con riferimento all'attività; la giuridicizzazione dell'efficienza implica ricadute sulla responsabilità.

Con riguardo al primo profilo, assume rilievo decisivo l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

Dopo aver superato l'orientamento ricostruttivo dell'art. 97 Cost. quale norma meramente programmatica (9), il Giudice delle Leggi ha decisamente affermato che il principio deve essere riferito non solo al momento organizzativo, ma anche a quello del concreto funzionamento dell'amministrazione (10).

In seguito, la giurisprudenza amministrativa ha ulteriormente contribuito a definire il contenuto del principio di buon andamento.

In particolare, è stata affermata l'operatività del principio con riguardo a tutte le attività della P.A., senza limitare alla sola sfera organizzativa la necessità di assumere comportamenti efficienti.

Inoltre, il Giudice amministrativo ha assunto il principio di efficienza quale parametro di valutazione della legittimità dell'azione amministrativa.

I noti limiti intrinseci della giurisdizione amministrativa di legittimità hanno poi impedito l'estensione di tale valutazione dal provvedimento al risultato che ne è scaturito.

Le riforme amministrative degli anni novanta hanno modificato tale assetto.

Infatti, con le nuove regole è stato "giuridicizzato" il risultato dell'azione amministrativa.

Una breve disamina delle relative disposizioni non può che confermare tale affermazione.

L'art. 1, 1° comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241 dichiara che *"l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, efficacia e di pubblicità (...)".*

Secondo consolidati orientamenti ricostruttivi, mentre l'efficacia indica la relazione tra i risultati realmente conseguiti rispetto ai fini individuati dalla legge, l'economicità indica il rapporto tra le risorse impiegate ed i risultati ottenuti.

Tra le nuove problematiche derivate dalla "giuridicizzazione" del risultato dell'agire amministrativo, merita particolare menzione quella concernente il rapporto tra legalità ed efficienza.

Dopo iniziali esitazioni, ormai non vi è dubbio che tale rapporto non possa essere configurato in termini di contrapposizione, bensì di progressiva integrazione.



In tal modo, il principio di legalità si è arricchito di nuovi contenuti.

In altri termini, l'esigenza di perseguire risultati concreti non costituisce uno scopo aggiuntivo rispetto ai fini determinati dalla legge; al contrario, proprio la generale previsione che l'attività amministrativa debba uniformarsi a criteri di efficienza, contribuisce a meglio perseguire gli scopi sottesi alla norma di legge.

Pertanto, l'interesse pubblico si realizza solo in presenza di un provvedimento corretto, tanto sotto il profilo formale, quanto sotto quello sostanziale.

I nuovi parametri per la valutazione dell'attività amministrativa - l'efficacia e l'economicità - sono divenuti i principali strumenti anche in sede di controllo.

Nel nuovo sistema dei controlli - decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 - anzi, la progressiva affermazione del concetto di risultato ha condotto alla riduzione - art. 3, 1° comma, legge n. 20 del 1994 - delle forme di controllo preventivo (di mera legittimità) in favore di una espansione di quelle di gestione (incentrata sui risultati).

#### ***4.2. L'efficienza e la responsabilità.***

La rilevanza giuridica del risultato determina conseguenze non solo nel sistema dei controlli; essa, infatti, impone l'avvio di un processo di adeguamento anche del sistema della responsabilità.

La necessità che l'amministrazione persegua risultati concreti e misurabili implica, infatti, che essi siano riferibili a coloro che hanno agito all'interno dell'amministrazione.

In tal modo, l'attuazione del principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.) si collega al principio costituzionale della responsabilità dei funzionari e dei dipendenti pubblici (art. 28 Cost.).

In altri termini, si afferma una nuova forma di responsabilità, diversa da quelle tradizionali dei pubblici dipendenti.

La riforma della dirigenza degli anni settanta già recava un'importante ipotesi di "responsabilità per risultati".

La disciplina di cui all'art. 19, 1° comma, del d.p.r. n. 748 del 1972 prevedeva che *"ferma restando la responsabilità penale, civile, amministrativa contabile e disciplinare prevista per tutti gli impiegati civili dello Stato, i dirigenti delle diverse qualifiche sono responsabili, nell'esercizio delle rispettive funzioni, del buon andamento, dell'imparzialità e della legittimità dell'azione degli uffici cui sono preposti"*.

Ma tale previsione normativa sembrava limitata al solo assetto dei rapporti tra dirigente ed organo politico.

La vera svolta è intervenuta con la legge n. 241 del 1990.

La nuova disciplina, infatti, ha generalizzato l'obbligo del raggiungimento degli obiettivi; esso non appare più riferibile solo alle figure dirigenziali, ma si impone come dovere comportamentale per la stessa amministrazione - verso l'esterno - e per i suoi dipendenti - verso l'interno.

I dati normativi da cui si desume il cambiamento sono costituiti dalla previsione di "unità organizzative responsabili" per ciascun tipo di procedimento (art. 4) e dalla individuazione di un "responsabile del procedimento" (art. 5).

Il preposto può essere lo stesso dirigente ovvero un soggetto da lui designato.

Appare evidente come - alla luce della nuova normativa - sia possibile configurare in via autonoma una vera e propria responsabilità procedimentale, distinta dalla responsabilità dirigenziale.

La responsabilità dirigenziale si caratterizza come responsabilità per risultato negativo e mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero per grave inosservanza delle direttive (art. 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e succ. modif.); essa rileva solo all'interno del rapporto fiduciario che lega il soggetto titolare delle funzioni dirigenziali con il soggetto titolare della funzione di indirizzo politico e, pertanto, non è attivabile da nessun soggetto esterno a tale rapporto.

Viceversa, la responsabilità procedimentale - pur condividendo con quella dirigenziale la comune matrice della riferibilità ai risultati conseguiti - si caratterizza come una componente essenziale di altre forme di responsabilità.

Il mancato raggiungimento dei risultati, in particolare, può - in concorso con altre componenti - costituire un profilo rilevante anche della responsabilità amministrativo-contabile.

Tale conclusione ha trovato una importante conferma nella giurisprudenza della Suprema Corte. (11)

Infatti, la Cassazione - chiamata ad appurare se il giudice contabile avesse superato i limiti interni della propria giurisdizione, estendendo impropriamente la cognizione alle scelte di merito insindacabili - ha avuto modo di chiarire che *"non è revocabile in dubbio che, alla stregua di quanto stabilito dal citato art. 1, primo comma, legge 20/94, l'esercizio, in concreto, del potere discrezionale dei pubblici amministratori costituisce espressione di una sfera di autonomia che il legislatore ha inteso salvaguardare dal sindacato della Corte dei conti"*.

Cionondimeno, la Suprema Corte non ha mancato di rilevare che *"è altrettanto certo che detta disposizione deve essere messa in correlazione con l'art. 1, primo"*

*comma, legge 7 agosto 1990, n. 241, il quale stabilisce, in via generale, che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di "economicità" e di "efficacia".*

La conseguenza della segnalata riforma è che *"detti criteri, che costituiscono specificazione del più generale principio sancito dall'art. 97, primo comma, Cost., hanno acquistato "dignità normativa", assumendo rilevanza sul piano della legittimità (e non della mera opportunità) dell'azione amministrativa. (12)*

La conclusione cui perviene la Corte assume un particolare significato; essa, infatti, rileva che *"la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può quindi prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti. E si intende, allora, che la violazione dei criteri sopra indicati possa assumere rilievo anche nel giudizio di responsabilità, dal momento che l'antigiuridicità dell'atto amministrativo costituisce un presupposto necessario (anche se non sufficiente) della "colpevolezza" di chi lo abbia posto in essere".*

#### **4.3. La violazione delle norme di servizio. La colpevolezza.**

Un tema di particolare interesse, nel quadro della perimetrazione delle forme di responsabilità gestoria, attiene alla distinzione tra responsabilità civile e responsabilità amministrativa.

Non è questa la sede per compiere una completa disamina di tali istituti e per tratteggiarne gli elementi distintivi; nondimeno, è necessario esaminare almeno un profilo che rappresenta l'aspetto differenziale più rilevante: il "principio della colpevolezza".

L'emersione della categoria giuridica della colpevolezza avviene ad opera della dogmatica penalistica. (13)

L'idea di fondo è quella di unificare in una superiore nozione sia il dolo che la colpa.

Ad avviso della dottrina è possibile utilizzare tale categoria anche con riferimento al sistema della responsabilità amministrativa. (14)

Mentre nel sistema della responsabilità civile viene protetto l'interesse del danneggiato, con la conseguente progressiva dequotazione del profilo soggettivo della condotta del danneggiante, nel sistema della responsabilità amministrativa la prospettiva si inverte.

Ciò che assume particolare rilievo è la verifica della colpevolezza del soggetto agente.

Anzi, secondo la dottrina *"la colpa svolge un ruolo centrale e dominante rispetto a tutti gli altri elementi costitutivi della responsabilità". (15)*

In questa prospettiva, l'elemento che caratterizza il nuovo sistema è la personalizzazione e l'individualizzazione della responsabilità amministrativa.

Ne consegue la necessità di compiere un'accurata indagine di fatto, al fine di misurare la responsabilità in relazione al grado di colpa dell'agente.

Corollario di questo diverso ruolo della colpa è il recepimento della concezione normativa della colpevolezza.

Mentre per la concezione psicologica la colpevolezza consiste nel nesso psichico tra l'agente ed il fatto, per la concezione normativa la colpevolezza consiste nel giudizio di rimproverabilità per l'atteggiamento antidoveroso della volontà.

Nel primo caso, la colpevolezza consiste in un nesso psichico astratto, fisso ed eguale in tutti i casi, perciò non graduabile, necessario per stabilire l'*an* della responsabilità, ma estraneo alla valutazione del *quantum* della stessa. (16)

Diversamente, secondo la teoria normativa della colpevolezza l'atteggiamento antidoveroso della volontà caratterizza sia il dolo che la colpa: il fatto doloso è un fatto che non si doveva volere; il fatto colposo è un fatto che non si doveva produrre.

In tali casi, è possibile graduare la responsabilità, in base alla maggiore o minore antidoverosità del comportamento. (17)

Ma tale concezione comporta anche l'attuale impossibilità di fare riferimento al modello civilistico della diligenza media; al contrario, occorre elaborare diversi parametri di diligenza, secondo il livello delle conoscenze che il soggetto agente ha o è tenuto ad avere.

In sostanza, la diligenza non va valutata in relazione ad un modello fisso ed astratto, ma rispetto ad un parametro concreto, che tenga conto di tutte le circostanze del caso.

Tale parametro è costituito dall'agente-modello, ossia dall'uomo giudizioso *ejusdem professionis et conditionis*. (18)

Il giudizio sulla prevedibilità ed evitabilità dell'evento dannoso deve essere riferito al modello cui l'agente appartiene.

In tal modo, la gravità della colpa non dipende da un giudizio aprioristico, ma consegue ad una concreta indagine del comportamento illecito, da cui emerge che l'agente, in base alle sue conoscenze, era in grado di prevedere ed evitare l'evento dannoso.

Ciò non significa ridurre il livello di protezione degli interessi pubblici; infatti, il riferimento alle concrete possibilità dell'agente di evitare il verificarsi dell'evento dannoso non significa richiedere un grado di diligenza inferiore alla media, ma una diligenza adeguata al caso di specie.

Tale ultima tipologia di diligenza è di tipo elevato, atteso che una generale – e spesso dimenticata – clausola generale di comportamento del

pubblico dipendente prevede che *“l’impiegato deve prestare tutta la sua opera nel disimpegno delle mansioni che gli sono affidate, curando, in conformità delle leggi, con diligenza e nel miglior modo, l’interesse dell’Amministrazione per il pubblico bene”*.(19)

**5. Casistica.** L’esame della disciplina normativa dell’istituto della responsabilità amministrativa e dell’intero contesto di riforme in cui esso è collocato ha dimostrato che si è realizzata una chiara evoluzione verso uno strumento che concorre a realizzare i fini della pubblica amministrazione.

Nondimeno, occorre rilevare – attraverso la disamina della successiva giurisprudenza contabile – una maggiore attenzione verso il profilo del danno, piuttosto che verso quello della colpevolezza.

In sostanza è accaduto che, nella disamina delle fattispecie di responsabilità, la parte preponderante dell’attività di analisi e di elaborazione giurisprudenziale si sia orientata verso l’individuazione di nuove figure di danno erariale, mediante strumenti valutativi sempre più sofisticati.

Nel settore degli appalti pubblici, ad esempio, la violazione delle regole di evidenza pubblica ha costituito il presupposto per una verifica della sussistenza o meno di un danno alla concorrenza.

Si è affermato, infatti, che il danno alla concorrenza si verifica nel caso in cui non vengano osservate le regole di evidenza pubblica che subordinano la stipula dei contratti di acquisto dei beni o servizi al previo espletamento di una gara. (20)

In tale ipotesi, la prova dell’effettività del danno può essere desunta dal fatto notorio che il confronto concorrenziale delle offerte di più operatori economici avrebbe consentito all’amministrazione aggiudicatrice di conseguire condizioni più vantaggiose di quelle ottenute contrattando con un’unica ditta.

Ancora è stata riconosciuta la sussistenza del danno alla concorrenza nell’ipotesi in cui non sia stata avviata una procedura selettiva di tipo concorsuale nel procedimento per la concessione in locazione di aree di proprietà comunale, per la gestione di un impianto sciistico, ritenendo erroneamente che il diritto di prelazione della precedente società concessionaria escludesse tale possibilità. (21)

Non sempre le ricostruzioni giurisprudenziali hanno condiviso le prospettazioni formulate dalle Procure attrici.

E’ stata, infatti, negata la possibilità che da condotte illecite di pubblici dipendenti possa derivare – oltre al danno all’immagine – anche un danno alla reputazione dell’ente pubblico.

In particolare, è stato affermato che il danno alla reputazione di un ente pubblico integra la lesione di un diritto della personalità, che si traduce nell'offesa al prestigio, al decoro ed all'onore di un'amministrazione pubblica; pertanto, esso rientra nell'ampia nozione del danno all'immagine ed è soggetto alla medesima disciplina legale. (22)

Qualche volta la configurazione della fattispecie di danno appare meramente descrittiva, come quando è stata ritenuta la sussistenza del danno da disservizio, in presenza di comportamento del dipendente che abbia utilizzato, per fini diversi da quelli istituzionali, le potestà pubbliche a lui attribuite, ponendo in essere reati di concussione o corruzione, con conseguente rottura del rapporto sinallagmatico tra prestazione lavorativa e corrispettivo ricevuto. (23)

La stessa categoria del danno da disservizio è stata utilizzata per descrivere la situazione in cui, a fronte di erogazione di contributi pubblici per scopi d'investimento che non vengono realizzati, altre imprese avrebbero avuto titolo per conseguire i finanziamenti. (24)

Anche nel settore dell'utilizzo di risorse umane si possono registrare spinte innovative.

E' stato, infatti, ipotizzato un danno da violazione del vincolo di esclusività da parte del medico appartenente al Servizio sanitario nazionale che abbia esercitato senza autorizzazione attività libero professionale extramuraria.

In tal caso il danno è stato quantificato nella somma corrispondente alla differenza tra quanto erogato a titolo di retribuzione, di indennità e contributi e quanto, invece, sarebbe spettato, a norma delle relative previsioni contrattuali, in caso di impegno lavorativo a tempo non esclusivo, a titolo di retribuzione di posizione, di indennità di esclusività, di ratei di tredicesima su tali voci, di contributi e di competenze variabili. (25)

Altra fattispecie innovativa attiene al danno da demansionamento di pubblico dipendente.

In tale contesto è stato rilevato che, nel definire mediante atti di macro-organizzazione l'articolazione degli uffici, gli enti pubblici istituzionali perseguono obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità amministrativa; di conseguenza, costituisce danno erariale l'erogazione di emolumenti al dipendente che, attraverso un demansionamento delle funzioni, sia assegnato ad un diverso settore amministrativo, con contestuale affidamento a terzi del servizio da lui svolto in precedenza. (26)

In questa disamina non sempre è agevole tracciare una chiara linea di demarcazione tra le figure tradizionali di danno e le nuove fattispecie.

In ogni caso, appaiono ormai consolidate nell'interpretazione giurisprudenziale le figure dei danni da rimborsi per prestazioni sanitarie, erogati a carico del Servizio sanitario nazionale e non spettanti per carenza del requisito soggettivo del fruitore della prestazione, ovvero per carenza oggettiva della prestazione denunciata (27), per il contributo erogato, da parte degli amministratori di un comune, in favore di associazioni sportive, in assenza di predeterminazione dei criteri e delle modalità per l'assegnazione a privati di contributi e sussidi (28), per l'assunzione di falsi invalidi (29), per il conferimento di incarichi di consulenza esterna caratterizzati dalla loro sistematica protrazione nel tempo, dall'onnicomprensività del relativo oggetto e dall'insussistenza di effettive carenze di organico e di professionalità interne presso l'ente conferente (30), per la vendita di immobili a prezzi inferiori a quelli di mercato (31), per il mancato utilizzo di contributi pubblici per l'acquisto di macchinari industriali (32).

In tale contesto emerge una concezione del danno diversa da quella tradizionalmente accolta dal giudice contabile, come mera *deminutio patrimonii*.

Ovviamente, le fattispecie di danno che consistono in una mera "perdita di valori" continuano ad essere perseguite e rispetto ad esse non sono particolarmente mutati gli strumenti di valutazione.

Nella responsabilità contabile *tout-court*, infatti, si continua a fare riferimento a concetti come "inversione dell'onere della prova" per indicare la consistenza del rapporto processuale tra pubblico ministero ed agente contabile.

Si può sostenere, senz'altro, che la sussistenza del danno erariale resta il necessario presupposto sia per l'esercizio dell'azione di responsabilità, sia per la pronuncia della condanna.

Così, anche nella disamina di fatti di cattiva gestione è necessario che ricorra tale presupposto; diversamente, si potrebbe arrivare a pronunce di condanna in assenza di danno in senso tecnico, per la sola incapacità gestionale.

In realtà, per quanto attiene ai dirigenti pubblici, tale evenienza può essere sanzionata da una diversa forma di responsabilità: quella dirigenziale.

Per converso, occorre notare come sul versante della colpevolezza, non si è assistito ad analoga evoluzione.

Dall'esame delle pronunce, infatti, emerge un sostanziale appiattimento del giudizio di colpevolezza sulla verifica del rispetto da parte del presunto responsabile delle disposizioni di legge o di servizio che attengono allo svolgimento delle proprie mansioni.

Tale impostazione non è certamente scorretta; anzi, essa costituisce una tappa fondamentale per esprimere un avveduto giudizio sulla colpevolezza o meno del comportamento.

Nondimeno, essa non dovrebbe esaurire il tema dell'indagine.

Sarebbe infatti opportuno un esame del contesto amministrativo e gestionale in cui la condotta dannosa ha avuto modo di esplicarsi.

Se, infatti, venisse in evidenza una situazione di grave carenza di mezzi strumentali o una grave scopertura di organico, potrebbe essere necessario mutare il giudizio nei confronti del presunto responsabile, perché la condotta tenuta nel caso concreto potrebbe risultare l'unica concretamente praticabile.

In altri termini, potrebbe emergere dall'esame della fattispecie concreta che non fosse esigibile una condotta diversa.

In tale ipotesi, la diminuzione patrimoniale subita dalla pubblica amministrazione si ridurrebbe sostanzialmente ad una perdita di carattere economico senza assurgere alla configurazione di danno erariale.

Tale ricostruzione del fenomeno costituisce una chiara applicazione della dottrina del rischio in qualche modo evocata dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 371 del 1998.

Ma, in ultima analisi, essa fornirebbe anche un ulteriore supporto giustificativo - dal punto di vista sostanziale - dell'istituto della riduzione dell'addebito.

Quest'ultimo, infatti, cesserebbe di essere considerato una sorta di potere di grazia del giudice contabile e diverrebbe uno strumento per realizzare un'equa ripartizione del rischio tra dipendente e pubblica amministrazione.

La genesi del danno verrebbe così, totalmente o parzialmente, riferita anche alla stessa azione della pubblica amministrazione, intesa come organizzazione finalizzata al perseguimento di fini pubblici.

I difetti organizzativi o le carenze di mezzi o di risorse strumentali esercitano senz'altro un ruolo causale nella produzione di eventi dannosi; di conseguenza, risulterebbe iniquo addebitare ai soli dipendenti o amministratori anche la parte di conseguenze dannose dipendente da fattori strutturali.

Una breve disamina della giurisprudenza contabile, in tema di colpa grave, potrà confermare tale rilevazione.

In linea generale, è stato affermato che i criteri di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità; di conseguenza, la loro violazione assume rilievo anche nel giudizio di responsabilità amministrativa. (33)



Come principio di carattere generale è stato rilevato che la violazione o la falsa applicazione di norme o disposizioni interne vincolanti costituisce condotta gravemente colposa se dovuta a negligenza inescusabile; pertanto, sussiste la colpa grave nel comportamento del dipendente pubblico che abbia procurato un danno erariale, disattendendo le disposizioni ministeriali che hanno indicato i criteri di determinazione dell'indennità di sede spettante al personale di una delegazione diplomatica. (34)

Nondimeno, è stato anche riconosciuto un rilievo all'errore interpretativo; infatti, è stato affermato che l'errore dovuto ad oggettiva incertezza interpretativa e indotto da una risoluzione dell'autorità amministrativa esclude la sussistenza della colpa grave nel comportamento del pubblico dipendente; pertanto, non sussiste responsabilità amministrativa, a titolo di colpa grave, dei funzionari di enti locali ed Asl i quali, conformemente ad una risoluzione dell'Agenzia delle entrate di altra regione, avevano pagato l'imposta sulle concessioni governative relativa alle utenze telefoniche nella misura prevista per le utenze domestiche, anziché in quella prevista per le utenze commerciali cui gli enti locali e le Asl avrebbero dovuto essere equiparati. (35)

Per quanto attiene al settore della gestione di beni pubblici sono state qualificate come condotte gravemente colpose quella degli amministratori di un ente locale in relazione all'immotivata e reiterata mancata riscossione di canoni di locazione di immobili di proprietà del Comune (36) o quella degli amministratori di un ente locale che abbiano fissato criteri di determinazione dei canoni di locazione di immobili di proprietà comunale, per importi notevolmente inferiori a quelli di mercato, senza tener conto delle reali caratteristiche e potenzialità reddituali di ciascun immobile. (37)

Non vanno, tuttavia, trascurate molte pronunce che esprimono il recepimento dei nuovi principi.

Incisiva è l'affermazione secondo cui la mera violazione di un parametro normativo non costituisce elemento sufficiente per affermare la sussistenza della colpa grave; al contrario, è necessario valutare il comportamento dell'agente anche sotto il profilo della prevedibilità dell'evento dannoso, nonché delle regole di esperienza e di perizia. (38)

Il rilievo delle difficoltà tecniche del prestatore di lavoro è emerso invece in una fattispecie di responsabilità derivanti da attività medico-chirurgica, in cui la colpa grave è stata esclusa solo in relazione ad oggettive difficoltà tecniche nell'esecuzione dell'intervento e non rispetto alle condizioni soggettive del paziente. (39)

Di notevole rilievo, inoltre, è l'affermazione secondo cui la sussistenza della colpa grave non può essere affermata in astratto ma deve essere valutata in concreto: infatti, non ogni condotta divergente da quella doverosa implica la colpa grave, ma solo quella caratterizzata, nel caso concreto, dalla mancanza del livello minimo di diligenza, prudenza o perizia dei dipendenti, dal tipo di attività concretamente richiesto all'agente e dalla sua particolare preparazione professionale, nel settore della P.A. al quale è preposto. (40)

La situazione concreta in cui opera il dipendente pubblico è stata valorizzata in relazione ad una fattispecie di danno derivante da un procedimento espropriativo illegittimo, in cui è stato rilevato che la responsabilità amministrativa è "concreta ed effettiva" perché richiede una specifica condotta dell'agente; ne consegue che, in relazione ad una fattispecie di danno derivante da procedura espropriativa illegittima, l'accertamento della sussistenza della colpa grave degli amministratori locali deve svilupparsi anche in rapporto alle risorse organizzative, finanziarie e di personale, disponibili. (41)

L'assenza dell'inescusabile negligenza o previsione del danno è stata ritenuta sufficiente per escludere la responsabilità del Presidente e del Direttore generale di un ente pubblico, operante nel campo sanitario, che avevano deliberato l'ampliamento della pianta organica e l'istituzione di nuovi reparti di cura, facendo affidamento sull'ammissione dell'ente al sistema del rimborso dei costi, in luogo di quello della remunerazione delle prestazioni. (42)

Per esemplificare i concetti di cui si è discusso può risultare utile l'esame di una recente pronuncia della Sezione giurisdizionale per la Campania, in cui è stata affermata la responsabilità amministrativa di alcuni amministratori e dipendenti pubblici, in relazione ad una vicenda di gestione di un ente per la raccolta dei rifiuti.

In tal caso, è stato dichiarato che costituiva danno erariale il trattamento economico erogato in favore dei dipendenti di un ente pubblico costituito per la raccolta dei rifiuti i quali, a causa delle ridotte dotazioni strumentali, non potevano espletare le proprie mansioni. (43)

Un diverso ambito di responsabilità, anche per fatti di gestione, deriva dal verificarsi di fattispecie di danno predeterminate dal legislatore.

In esse, invero, l'accertamento della responsabilità sembra appiattirsi sulla mera verifica del comportamento illegittimo, senza un particolare esame del profilo soggettivo.

Si intende fare riferimento alle fattispecie cd. sanzionatorie, derivanti dalla violazione di disposizioni restrittive di carattere contabile.

A tale proposito si può riportare l'affermazione secondo cui gli enti locali possono richiedere all'istituto tesoriere aperture di credito esclusivamente per sostenere spese d'investimento; pertanto, l'utilizzazione delle somme ottenute in prestito per fronteggiare le spese correnti, integra gli estremi del danno erariale. (44)

Eppure, anche in tale settore, la giurisprudenza ha effettuato distinzioni, come quando ha dichiarato che la sussistenza della colpa grave degli amministratori degli enti locali che abbiano deliberato il ricorso a forme di indebitamento per finanziare spese diverse da quelle d'investimento è riscontrabile solo nei casi in cui le delibere di indebitamento erroneamente autorizzino spese manifestamente inquadrabili tra quelle correnti; pertanto, non sussiste responsabilità amministrativa nell'ipotesi in cui le spese deliberate rientrino nella categoria delle spese "in conto capitale". (45)

### ***6. Conclusioni.***

Il Seminario è intitolato "*Risanamento dei conti pubblici e nuovi vincoli di bilancio. Il ruolo della Corte dei conti*".

Si può giustamente supporre che alla descritta finalità possa contribuire anche il sistema della responsabilità amministrativo – contabile.

La supposizione è corretta; nondimeno, è necessario precisare in quale maniera tale contributo potrà realizzarsi.

Infatti, è alquanto dubbio che mediante l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa possano essere recuperate ingenti somme al pubblico erario.

Ciò per due ordini di ragioni: da un lato, l'esigua dotazione organica del personale di magistratura addetto alle Procure regionali della Corte dei conti non consente di realizzare una completa verifica delle fattispecie dannose; dall'altro, la frequente scarsa disponibilità di risorse economiche dei pubblici dipendenti o amministratori non consente, in sede di esecuzione delle sentenze di condanna, di recuperare gran parte del danno addebitato.

Residua, tuttavia, uno spazio di utilità per le azioni di responsabilità.

Oltre all'ovvio effetto di deterrenza che le pronunce di condanna possono conseguire nell'ambito della pubblica amministrazione, appare utile rappresentare che le medesime pronunce possono esplicitare una sorta di potere conformativo nei confronti degli operatori.

In altri termini, l'individuazione delle fattispecie di responsabilità contribuisce a determinare, per esclusione, il corretto perimetro dell'azione dei pubblici dipendenti.

Per adempiere a tale funzione, tuttavia, occorre che le azioni di responsabilità siano dirette a sanzionare fatti realmente offensivi degli interessi protetti, mediante una concreta rilevazione del contesto organizzativo in cui la vicenda dannosa si è realizzata.

\*\*\*\*\*

Note:

1. Carella, Alle origini della responsabilità gestoria – Profili storici e spunti ricostruttivi, in *Rivista Corte conti*, 2003, fasc. 5, pag. 225 e ss.
2. Carella, cit.
3. Carella, cit.
4. Secondo la giurisprudenza tali violazioni formali costituivano una “turbativa in senso ragionieristico”: Corte dei conti, Sez. I, 22 gennaio 1982, n. 10 (in *Foro ammin.*, 1983, 503).
5. La riforma venne attuata con il R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, con il quale si approvava il nuovo T.U. sulla contabilità di Stato e con il R.D. 18 novembre 1923, n. 2441, che modificava alcuni articoli della legge istitutiva della Corte dei conti (L. 14 agosto 1862, n. 800).
6. C. cost., 20 novembre 1998, n. 371; id., 30 dicembre 1998, n. 453; id., 24 luglio 1998, n. 327.
7. C. cost., 20 novembre 1998, n. 371.
8. C. cost., 20 novembre 1998, n. 371.
9. C. cost., 12 marzo 1962, n. 14.
10. C. cost., 10 marzo 1966, n. 22.
11. Cass. civ., Sez. Un. 29 settembre 2003, n. 14488.
12. 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.
13. Mantovani, *Diritto penale*, Padova, 1979, 254.
14. Maddalena, La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa, Relazione alla giornata di studio sul tema: “La nuova conformazione della responsabilità amministrativa ed il problema della graduazione della condanna in base alla gravità della colpa”, Cagliari, 12 novembre 2001, in *LexItalia.it*
15. Maddalena, op. cit.;
16. Mantovani, op. cit., 255.
17. Mantovani, op. cit., 256.
18. Mantovani, op. cit., 298.
19. Statuto degli impiegati civili dello Stato, art. 13, comma 1.
20. Sezione giurisdizionale Regione Liguria, 31 luglio 2012, n. 187

21. Sezione giurisdizionale Regione Abruzzo, 5 gennaio 2012, n. 1
  22. Sezione giurisdizionale Regione Campania, 15 febbraio 2013, n. 222
  23. Sezione giurisdizionale Regione Calabria, 14 giugno 2011, n. 348
  24. Sezione giurisdizionale Regione Abruzzo, 13 giugno 2012, n. 303
  25. Sezione giurisdizionale Regione Emilia-Romagna, 6 settembre 2012, n.
- 
26. Sezione giurisdizionale Regione Campania, 13 ottobre 2011, n. 1807
  27. Sezione giurisdizionale Regione Campania, 8 aprile 2011, n. 572
  28. Sezione giurisdizionale Regione Lombardia, 15 marzo 2011, n. 145
  29. Sezione III centrale d'appello, 10 febbraio 2011, n. 132
  30. Sezione giurisdizionale Regione Campania, 10 maggio 2012, n. 533
  31. Sezione III centrale, 19 novembre 2010, n. 789/A
  32. Sezione giurisdizionale Regione Molise, 19 ottobre 2010, n. 110
  33. Sezione giurisdizionale Regione Campania, 1 giugno 2011, n. 976
  34. Sezione III centrale d'appello, 3 agosto 2011, n. 596
  35. Sezione I centrale d'appello, 24 febbraio 2011, n. 77
  36. Sezione I centrale, 20 settembre 2010, n. 526/A
  37. Sezione II centrale, 22 aprile 2010, n. 149/A
  38. Sezione giurisdizionale Regione Calabria, 20 luglio 2010, n. 426
  39. Sezione giurisdizionale Regione Abruzzo, 30 giugno 2010, n. 361
  40. Sezione giurisdizionale Regione Sicilia, 5 marzo 2010, n. 471
  41. Sezione giurisdizionale Regione Campania, 21 luglio 2010, n. 1352
  42. Sezione III centrale, 12 febbraio 2010, n. 75/A
  43. Sezione giurisdizionale Regione Campania, 15 febbraio 2013, n. 222
  44. Sezione giurisdizionale Regione Lazio, 22 marzo 2011, n. 473
  45. Sezione giurisdizionale Regione Umbria, 16 dicembre 2011, n. 184.