

Stefano Girella

Il processo di trasformazione della responsabilità dei pubblici dipendenti



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



La **tsm-Trentino School of Management** è una Scuola, costituita dalla Provincia Autonoma di Trento, dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Trento e dall'Università degli Studi di Trento, che opera nell'alta formazione per il settore pubblico e privato.

Per il migliore funzionamento dei Master e delle attività formative, vengono prodotti materiali di alto pregio scientifico e didattico destinati alla Pubblica Amministrazione e al comparto privato, in particolare turismo, arte e cultura. La collana raccoglie e propone questi contributi per alimentare con regolarità e garanzia di qualità la riflessione sulle problematiche del management, dell'alta formazione e dell'aggiornamento del personale in servizio, in particolare delle pubbliche amministrazioni.

1. Nadio Delai, Mauro Marcantoni, *Lo sviluppo come responsabilità diffusa. Primo rapporto sulla classe dirigente in Trentino*
2. Mauro Marcantoni, Vincenzo Veneziano, *Rapporto sui sistemi di valutazione della dirigenza nelle Regioni e nelle Province Autonome. Modelli, strumenti ed esperienze a confronto*
3. Alberto Mancinelli, *La comunicazione sostenibile. Valori, reputazione e governo nelle democrazie complesse*
4. Umberto Martini, Josep Ejarque (a cura di), *Le nuove strategie di destination marketing. Come rafforzare la competitività delle regioni turistiche italiane*
5. Sara Guelmi, ES.SER.CI. *Esperienze di Servizio Civile. Il punto sulle attività delle Regioni*
6. Mauro Marcantoni, *Il Dirigente Pubblico come agente di innovazione*
7. Censis, tsm-Trentino School of Management, *Da Sovrano a Sistema. La metamorfosi dello Stato*
8. Ugo Morelli, Silvia Bruno (a cura di), *Il linguaggio crea mondi. Esplorazioni sulla natura dell'esperienza estetica e creativa*
9. Stefano Girella (a cura di), *Organismi di diritto pubblico e imprese pubbliche. L'ambito soggettivo nel sistema degli appalti europeo e nazionali*
10. Loris Gaio (a cura di), *Project Management: elementi teorici e applicazioni. Metodi ed evidenze empiriche per il turismo*
11. Ugo Morelli, Gabriella De Fino (a cura di), *Management dell'arte e della cultura. Competenze direzionali e relazioni lavorative nelle istituzioni dell'arte e della cultura*
12. Mauro Marcantoni, Efisio Espa (a cura di), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*
13. Gianfranco Postal, Mauro Marcantoni (a cura di), *L'evoluzione statutaria della Provincia Autonoma di Trento dopo le riforme del 2001*
14. Gianfranco Postal, Mauro Marcantoni (a cura di), *L'integrazione europea, il principio di sussidiarietà e la riforma istituzionale della PAT*
15. Gianfranco Postal, Mauro Marcantoni (a cura di), *La sfida del federalismo fiscale e le ripercussioni sulla PAT*
16. Luciano Hinna, Mauro Marcantoni (a cura di), *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della Pubblica Amministrazione*
17. Luciano Malfer, *Fattore 4: uno slogan per la sostenibilità del welfare*
18. Claudio Martinelli (a cura di), *Il management del simbolico come fattore di sviluppo. Le politiche per la cultura nella Provincia di Trento*
19. Francesco Giambone, *Politiche per la cultura in Europa. Modelli di governance a confronto*
20. Luciano Malfer (a cura di), *Family Audit: la nuova frontiera del noi. Linee guida per la certificazione aziendale*
21. Gianfranco Cerea, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità*
22. Luciano Malfer e Francesca Gagliarducci (a cura di), *Festival della Famiglia di Trento, Crisi economica e programmazione delle politiche familiari*
23. Luciano Malfer Caterina cittadino, Mariangela Franch e Riccardo Prandini (a cura di), *Family Audit: la certificazione familiare aziendale*
24. Fulvio Cortese, Mauro Marcantoni, Riccardo Salomone (a cura di), *Deontologia e buon andamento della pubblica amministrazione*

Stefano Girella

Il processo di trasformazione della responsabilità dei pubblici dipendenti

FrancoAngeli

tsm-Trentino School of Management

In copertina: Fortunato Depero, *Velocità astratta*, (1950),
tempera su cartoncino, 39x59 cm,
Rovereto, Mart (Museo di Arte Moderna e Contemporanea di Trento e Rovereto)

Copyright © Fortunato Depero by SIAE 2014
Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

*Alla dolce Lella,
alla mia tenera nonna
e ai miei genitori,
punti cardinali della vita*

Sommario

Presentazione	Pag.	9
1. Evoluzione legislativa in tema di responsabilità di amministratori e dipendenti pubblici	»	11
2. Natura giuridica e caratteri della responsabilità amministrativa	»	20
3. L'inarrestabile ampliamento della giurisdizione contabile: dal pubblico impiegato al privato cittadino	»	27
3.1. Introduzione	»	27
3.2. L'attività di indirizzo della Corte di Cassazione	»	30
3.3. Il tendenziale allineamento del giudice contabile	»	73
3.4. Le persone giuridiche pubbliche (enti, associazioni e società) nella giurisprudenza contabile	»	82
3.5. Conclusioni	»	130
4. La prescrizione della responsabilità amministrativa	»	137
4.1. Il fondamento: certezza del diritto e funzione preventiva	»	137
4.2. Giurisprudenza erariale e decorrenza della prescrizione	»	144
4.3. Conclusioni: l'oscillazione del giudice contabile dal principio di conoscenza effettiva a quello di conoscibilità	»	189
5. Gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa: la particolare configurazione di danno e colpa	»	191
5.1. Osservazioni generali in tema di elementi essenziali	»	191
5.2. Danno ragionieristico-patrimoniale e colpa grave nella giurisprudenza contabile	»	199
5.3. I danni da lesioni non immediatamente patrimoniali	»	327

5.4.	Progressiva evoluzione della giurisprudenza sui danni “incerti”	»	335
5.5.	Considerazioni finali	»	463
5.6.	Prospettive future	»	466
6.	L’insindacabilità delle scelte discrezionali	»	468
6.1.	La sottile linea di confine tra discrezionalità e merito	»	468
6.2.	Giurisprudenza di legittimità e confini del sindacato sulle scelte discrezionali	»	473
6.3.	Conclusioni	»	491
6.4.	Il merito amministrativo nelle decisioni erariali: un atteggiamento prudente	»	493
6.5.	Osservazioni di sintesi	»	564
7.	I vantaggi conseguiti dall’amministrazione	»	566
7.1.	Vantaggi dell’amministrazione e riduzione degli effetti dannosi	»	566
7.2.	Incertezze e riluttanza della magistratura erariale	»	574
7.3.	Valutazioni finali	»	621
	Conclusioni	»	624
	Appendice	»	638
	Giurisdizione	»	638
	<i>a) Giurisprudenza della Corte di cassazione</i>	»	638
	<i>b) Giurisprudenza contabile in tema di assoggettabilità al giudizio di responsabilità:</i>	»	641
	In generale	»	641
	Sugli enti pubblici economici	»	642
	Sulle società	»	642
	Prescrizione	»	645
	Danno, colpa grave e dolo	»	647
	Danno da disservizio	»	652
	Danno all’immagine	»	653
	Danno da tangente	»	656
	Danno alla concorrenza	»	657
	Discrezionalità	»	658
	Vantaggi	»	661

Presentazione

Per cogliere gli aspetti evolutivi della responsabilità amministrativa, alla luce della eccessiva sinteticità delle disposizioni normative e delle frequenti oscillazioni giurisprudenziali, riveste un ruolo determinante la conoscenza della giurisprudenza contabile. A tal fine, sono state esaminate 263 sentenze, delle quali 163 relative al periodo 2010-2014, a testimonianza dell'attendibilità e dell'innovatività dei contenuti proposti; il 50% circa delle decisioni utilizzate è rappresentato da sentenze di appello, per il semplice motivo che le stesse fotografano orientamenti definitivi e, quindi, risultano particolarmente idonee ad elaborare tesi qualificate da una strutturale stabilità.

Ogni sentenza è stata in parte sintetizzata dall'autore e, in parte, riportata testualmente; se reputata di particolare interesse relativamente a più profili della responsabilità, la stessa decisione è stata utilizzata più volte. Le parti fondamentali delle pronunce citate per esteso, e non in modo succinto, consentiranno al lettore di cogliere, direttamente, il significato delle stesse, senza alcuna intermediazione interpretativa garantendo maggiore oggettività, e, di conseguenza, scientificità al lavoro svolto.

L'attività di sintesi effettuata ha lo scopo di agevolare la comprensione degli atti giudiziari ed introdurre il lettore nell'ambito del mondo relativo alla gestione delle risorse pubbliche, settore di tradizionale competenza della pubblica amministrazione, che assume un ruolo fondamentale anche nell'ottica della necessaria attuazione dei vincoli comunitari.

Le citazioni testuali sono precedute dalla descrizione della fattispecie, cioè della vicenda sulla quale il giudice è chiamato a pronunciarsi. La raccolta di tutti i "fatti" citati costituisce, tra l'altro, una preziosissima banca dati, rappresentativa degli illeciti amministrativo-contabili verificatisi all'interno della pubblica amministrazione. Argomento, quest'ultimo, tanto attuale quanto particolarmente interessante ed utile, in un momento storico-istituzionale nel quale il modo di gestire le sempre più scarse risorse diventa una delle strategie determinanti per superare la crisi economico-finanziaria ed una delle parole chiavi per la sana gestione è rappresentata dalla c.d. "*spending review*".

Attraverso il presente lavoro l'autore si propone di capire quali siano le logiche applicative della responsabilità amministrativa, di individuarne le criticità e di intuire quali prospettive evolutive siano ipotizzabili in merito ad un istituto che può condizionare, in modo determinante, la gestione del rapporto di lavoro pubblico.

1. Evoluzione legislativa in tema di responsabilità di amministratori e dipendenti pubblici

La disciplina normativa della responsabilità amministrativo-contabile è stata caratterizzata, fino alle recenti riforme degli anni '90, da un'accentuata frammentazione e da scarsa omogeneità.

La medesima, infatti, era contenuta in una pluralità di fonti, a loro volta riferibili a diversificate categorie di dipendenti pubblici (statali, regionali, provinciali, comunali ecc.), prive, tra loro, del coordinamento necessario a configurare la responsabilità contabile quale unitario e trasversale elemento caratteristico dell'attività amministrativa.

Al fine di ricostruire esaurientemente il complesso sistema normativo in tema di responsabilità di dipendenti e amministratori pubblici, è sufficiente rammentare le singole disposizioni emanate nel secolo scorso.

La legge di contabilità generale dello Stato (R.D. n. 2440 del 1923) ha disciplinato la materia agli artt. 81, 82 e 83.

Le citate disposizioni regolamentavano la responsabilità amministrativo-contabile nel modo seguente: «I funzionari amministrativi, incaricati di assumere impegni e di disporre pagamenti, i capi delle ragionerie delle amministrazioni centrali e i funzionari a favore dei quali vengono disposte aperture di credito debbono rispondere dei danni che derivino alla amministrazione per loro colpa o negligenza o per la inosservanza degli obblighi loro demandati nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite.

La responsabilità dei funzionari predetti non cessa per effetto della registrazione o dell'applicazione del visto da parte della Corte dei conti sugli atti d'impegno e sui titoli di spesa.

Gli ordinatori secondari di spese pagabili in base a ruoli e ogni altro funzionario ordinatore di spese e pagamenti, sono personalmente responsabili dell'esattezza della liquidazione delle spese e dei relativi ordini di pagamento, come pure della regolarità dei documenti e degli atti presentati dai creditori.

Gli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato, compresi quelli dell'ordine giudiziario e specialmente quelli a cui è commesso il riscontro e la verifica delle casse e dei magazzini, debbono rispondere dei valori che fossero per loro colpa o negligenza perduti dallo Stato» (articolo 81).

«L'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo.

Quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio, tranne che dimostri di aver agito per ordine superiore che era obbligato ad eseguire» (articolo 82).

«I funzionari di cui ai precedenti articoli 81 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto.

I direttori generali e i capi di servizio i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, vengano a conoscenza di un fatto, che possa dar luogo a responsabilità, a norma dei precedenti articoli 81 e 82, debbono farne denuncia al procuratore generale presso la Corte dei conti.

Quando nel giudizio di responsabilità la Corte dei conti accerti che fu omessa denuncia a carico di personale dipendente, per dolo o colpa grave, può condannare al risarcimento, oltre che gli autori del danno, anche coloro che omisero la denuncia» (articolo 83).

Notevole rilievo, nel tempo, assunse la disciplina contenuta nel Testo unico della legge comunale e provinciale, adottato con R.D. n. 383 del 1934, che racchiudeva, in tema di responsabilità, un articolato complesso di disposizioni (artt. 252-265), oggi abrogate.

Il contenuto delle stesse, infatti, prefigurava una variegata tipologia di responsabilità nonché diversificati plessi giurisdizionali. Il R.D. del 1934, a tal proposito, prevedeva che:

«Gli amministratori, che ordinano spese non autorizzate in bilancio, o non deliberate nei modi e nelle forme di legge, oppure ne contraggono l'impegno o danno esecuzione a provvedimenti non deliberati ed approvati nei modi di legge, ne rispondono in proprio ed in solido.

Nello stesso modo rispondono gli amministratori che, avendo adottate ed eseguite deliberazioni da essi dichiarate di urgenza o immediatamente esecutive, non ne abbiano poi ottenuto la ratifica o l'approvazione nei modi di legge.

Gli amministratori incorrono, altresì, nella responsabilità di cui ai comma precedenti quando abbiano deliberato, o, per quanto riguarda i consorzi, proposto lo stanziamento di entrate puramente figurative dirette a pareggiare fittiziamente il bilancio» (articolo 252).

«Gli amministratori incorrono nelle responsabilità di cui all'articolo precedente, anche quando ordinano spese finanziate con mutui, prima che gli organi competenti degli istituti mutuanti ne abbiano deliberata la concessione, ovvero spese fronteggiate con avanzi di amministrazione prima che i medesimi siano realizzati. Tale responsabilità si estende al segretario e al ragioniere, ove esista, a meno che essi dimostrino che il loro concorso nei provvedimenti suaccennati fu dato in seguito ad ordine scritto del capo dell'amministrazione».

«I ragionieri delle prefetture, incaricati della revisione dei bilanci, sono personalmente responsabili quando omettano di rilevare le irregolarità sopraccennate e la mancanza del pareggio tra le entrate e le spese effettive ordinarie aumentate delle ra-

te di ammortamento dei mutui in estinzione. Gli ispettori del Ministero dell'interno, nelle verifiche ordinarie e straordinarie, debbono accertare in qual modo procedano i servizi dei bilanci e dei conti ed elevare, a carico dei detti funzionari, le eventuali responsabilità, riferendone al Ministero dell'interno» (articolo 253).

«Gli amministratori rispondono dei danni che abbiano arrecato ai rispettivi enti: per aver proceduto a locazioni, alienazioni, acquisti, somministrazioni od appalti senza l'osservanza delle relative disposizioni di legge; per aver trascurato l'applicazione e la riscossione di tributi e di entrate regolarmente deliberate» (articolo 254).

«Gli amministratori e gli impiegati dei comuni, delle province e dei consorzi sono tenuti a rimborsare gli enti delle indennità corrisposte a commissari, di cui sia stato disposto l'invio per causa ad essi imputabile» (articolo 255).

«Gli amministratori, che emettono titoli cambiari per somme eccedenti i limiti consentiti dalla legge, sono in proprio ed in solido responsabili del debito risultante a carico dei rispettivi enti» (articolo 256).

«Gli amministratori, che intraprendono o sostengono una lite, quando la relativa deliberazione non sia stata approvata dagli organi competenti nei casi e nelle forme di legge, sono responsabili in proprio e in solido delle spese e dei danni» (articolo 257).

«Sulle responsabilità previste negli articoli precedenti, e su ogni altra dipendente dalla conservazione e gestione del patrimonio comunale, provinciale e consorziale pronunzia il Consiglio di prefettura.

Le relative procedure possono essere iniziate d'ufficio o sopra richiesta dall'autorità di vigilanza e definite anche separatamente dall'esame e dal giudizio dei conti.

Contro la decisione del Consiglio di prefettura è ammesso ricorso alla Corte dei conti» (articolo 260).

«Gli amministratori e gli impiegati dei comuni delle province e dei consorzi, nonché delle istituzioni amministrative o dipendenti dagli enti predetti, sono responsabili dei danni arrecati, con dolo o colpa grave, all'ente o ai terzi, verso i quali l'ente stesso debba rispondere.

Se il fatto dannoso sia avvenuto per il dolo o la colpa grave di più amministratori o di più impiegati, essi sono tenuti in solido al risarcimento.

Tuttavia, se le colpe dei responsabili non siano eguali, potrà porsi a carico di tutti o di alcuni di essi una parte proporzionale del danno arrecato» (articolo 261).

«Qualora il fatto dannoso sia stato commesso dall'impiegato nell'esercizio delle attribuzioni esclusivamente inerenti all'ufficio da esso coperto, i superiori gerarchici e gli amministratori non rispondono dell'atto stesso, purché la destinazione all'ufficio sia avvenuta con la piena osservanza delle prescrizioni della legge e dei regolamenti e non vi sia colpa grave per quanto si riferisce al dovere di vigilanza» (articolo 263).

«L'azione per far valere la responsabilità nei casi previsti agli articoli 261, 263 e 264, per quanto si riferisce ai danni, è di competenza dell'autorità giudiziaria e si prescrive in cinque anni dal giorno nel quale avvenne il fatto dannoso» (articolo 265).

Gli articoli 254, 255 e 257 contemplavano una responsabilità che, nella sostanza, corrispondeva a quella disciplinata dall'articolo 82 del R. D. n. 2440 del 1923; tranne, peraltro, il comportamento sanzionato, consistente nell'assunzione di specifici atti gestori in violazione della legge. Gli articoli 261-263 configuravano ipotesi di illecito

del tutto equivalenti (salvo alcuni essenziali elementi) a quelle disciplinate dall'articolo 82 e riferite all'ordinaria attività amministrativa. La prima serie di norme era considerata espressiva della c.d. responsabilità amministrativa specifica, mentre la seconda veniva concepita quale strumento disciplinante fattispecie di responsabilità amministrativa generica.

A tale quadro doveva essere aggiunta la c.d. responsabilità formale che, nel caso di mere violazioni formali delle procedure contabili, prevedeva un regime particolarmente rigido (articoli 252, 253, 256).

Anche il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti (R.D. n. 1214 del 1934) provvedeva a regolamentare (articolo 52) l'istituto della responsabilità pubblica, seppur con specifico riferimento agli impiegati statali.

«I funzionari impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali a ordinamento autonomo, che nell'esercizio delle loro funzioni per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato e ad altra amministrazione dalla quale dipendono sono sottoposti alla giurisdizione della Corte nei casi e modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali.

La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto» (articolo 52).

Disposizioni specifiche sono state emanate, per il settore statale, con D.P.R. n. 3 del 1957 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato). Le norme contenute nel citato provvedimento legislativo disponevano che «l'impiegato delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio.

Se l'impiegato ha agito per un ordine che era obbligato ad eseguire va esente da responsabilità, salva la responsabilità del superiore che ha impartito l'ordine. L'impiegato, invece, è responsabile se ha agito per delega del superiore» (articolo 18).

«L'impiegato, per la responsabilità di cui al precedente articolo, è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti nei modi previsti dalle leggi in materia.

La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso.

Il diritto al risarcimento si estingue con il decorso del termine di prescrizione ordinario previsto dal Codice civile» (articolo 19).

«Il direttore generale e il capo del servizio che vengano a conoscenza direttamente od a seguito di rapporto cui sono tenuti gli organi inferiori, di fatti che diano luogo a responsabilità ai sensi dell'art. 18 devono farne denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, indicando tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni.

Qualora il fatto dannoso venga accertato da un impiegato con qualifica di ispettore generale, nel corso di una ispezione, questi è tenuto a farne immediatamente denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, informandone nel contempo il direttore generale o il capo del servizio competente.

Se il fatto dannoso sia imputabile al direttore generale o al capo di un servizio posto alle dirette dipendenze del Ministro, la denuncia è fatta a cura del Ministro stesso.

Ove in sede di giudizio si accerti che la denuncia fu omessa per dolo o colpa grave, la Corte può condannare al risarcimento anche i responsabili dell'omissione» (articolo 20).

Particolarmente innovativo, per aver proposto una nuova configurazione della responsabilità dei dipendenti pubblici, è stato considerato l'articolo 58 della legge n. 142 del 1990 (Nuovo ordinamento degli enti locali), successivamente confluito nell'articolo 93 del T.U. delle leggi sugli enti locali (D.L.vo n. 267 del 2000).

La richiamata disposizione ha stabilito che «per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato.

Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti.

Gli agenti contabili degli enti locali, salvo che la Corte dei conti lo richieda, non sono tenuti alla trasmissione della documentazione occorrente per il giudizio di conto di cui all'articolo 74 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, ed agli articoli 44 e seguenti del testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

I componenti dei comitati regionali di controllo sono personalmente e solidalmente responsabili nei confronti degli enti locali per i danni a questi arrecati con dolo o colpa grave nell'esercizio delle loro funzioni.

L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto. La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi».

Da ultimo, quale approdo finale della disciplina della responsabilità amministrativo-contabile, è intervenuta la riforma contenuta nella legge n. 20 del 1994.

L'articolo 1 della stessa ha sancito che: «La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi.

Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità.

Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano

nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.

Se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso.

Nel caso di cui al comma 1 *quater* i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente. La disposizione di cui al presente comma si applica anche per i fatti accertati con sentenza passata in giudicato pronunciata in giudizio pendente alla data di entrata in vigore del decreto legge 28 giugno 1995, n. 248. In tali casi l'individuazione dei soggetti ai quali non si estende la responsabilità solidale è effettuata in sede di ricorso per revocazione.

Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.

Nei giudizi di responsabilità aventi ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1 *sexies*, il sequestro conservativo di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale.

Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.

Per i fatti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'*art. 1, comma 7, del decreto legge 27 agosto 1993, n. 324*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 27 ottobre 1993, n. 423*, la prescrizione si compie entro cinque anni ai sensi del comma 2 e comunque non prima del 31 dicembre 1996.

Per i fatti verificatisi anteriormente alla data del 15 novembre 1993 e per i quali stia decorrendo un termine di prescrizione decennale, la prescrizione si compie entro il 31 dicembre 1998, ovvero nel più breve termine dato dal compiersi del decennio.

Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata.

La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge».

In aggiunta alle citate disposizioni ne sono state emanate altre, che potremmo qualificare attraverso un parametro prettamente cronologico e definire norme post-riforma.

Le più rilevanti, tra le stesse, sembrano essere l'articolo 33 del D.L.vo n. 76/2000, l'articolo 93 del D.L.vo n. 267/2000 e l'articolo 55 del D.L.vo n. 165/2001.

La prima disposizione ha stabilito che «gli amministratori e i dipendenti della regione, per danni arrecati nell'esercizio delle loro funzioni, rispondono nei soli casi e

negli stessi limiti di cui alla L. 14 gennaio 1994, n. 20 e L. 20 dicembre 1995, n. 639. Si applicano alle indicate ipotesi di responsabilità gli istituti processuali valevoli per i dipendenti delle amministrazioni statali» (articolo 33).

Con la seconda, la disciplina della responsabilità dei dipendenti statali è stata estesa ai dipendenti degli enti locali.

Da ultimo, la normativa concernente la riforma del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, ha previsto che «ferma la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile [...]» (articolo 55).

Norme sulla responsabilità amministrativo-contabile dei dipendenti pubblici sono previste, inoltre, nei provvedimenti legislativi degli enti territoriali che disciplinano l'attività del personale.

A tal proposito, basti considerare la legge regionale n. 1/1993 (Nuovo ordinamento dei comuni della Regione Trentino-Alto Adige) e la legge provinciale n. 7/1997 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento) che, rispettivamente, statuiscono «ferme restando le responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile stabilite dalle norme vigenti, ai dipendenti si applicano l'articolo 2106 del codice civile e l'articolo 7, commi primo, quinto e ottavo, della legge 20 maggio 1970, n. 300» (articolo 50, comma 1) e «Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato» (articolo 38, comma 1).

Come è facile rilevare da una rapida lettura delle disposizioni citate, il dato principale, fino alla emanazione della legge n. 20 del gennaio 1994, era rappresentato dalla diversità di regolamentazione tra la responsabilità degli amministratori e dipendenti statali e quella, corrispondente, dei dipendenti ed amministratori degli enti locali (che veniva comunemente qualificata come responsabilità amministrativa generica).

I primi erano sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti e rispondevano del loro operato professionale per semplice colpa; i secondi erano soggetti alla competenza del giudice ordinario (ad eccezione di alcune specifiche ipotesi in virtù delle quali erano sottoposti alla magistratura contabile) e rispondevano solo a titolo di dolo e colpa grave.

L'azione di responsabilità, nei confronti del personale statale, era esercitata dal p.m. contabile e rivestiva carattere obbligatorio; quella relativa al personale degli enti locali (responsabilità amministrativa generica) era rimessa, come ogni forma di responsabilità civile, alla libera scelta del soggetto danneggiato.

L'azione di responsabilità si prescriveva, nei due casi, entro termini significativamente diversi: in dieci anni per i dipendenti statali, in cinque per i dipendenti di enti locali.

A ciò doveva aggiungersi la circostanza che il R.D. n. 383 del 1934 prevedeva, contrariamente a quanto avveniva nella disciplina statale, fattispecie di responsabilità, assolutamente peculiari, relative all'attività gestoria; da quella considerata priva di requisiti quali colpa e danno (c.d. responsabilità formale) a quella inerente alla diretta gestione di beni e valori (c.d. responsabilità amministrativa specifica).

Questa inaccettabile disparità di trattamento perdurò fino alla fine degli anni '80. L'azione combinata di dottrina e giurisprudenza, infatti, che sistematicamente

denunciavano le discrasie che un simile sistema procurava, indusse il legislatore ad intraprendere quell'opera di omogeneizzazione della materia, che culminò dapprima nella legge n. 142/1990 (articolo 58) e, successivamente, nella legge n. 20 del 1994, come modificata e integrata dalla legge n. 639 del 1996.

Le riforme degli anni '90, dunque, hanno attuato una sistematizzazione della disciplina della responsabilità amministrativo-contabile per tutto il settore del pubblico impiego, determinando, di conseguenza, una notevole semplificazione anche nel lessico normativo. Questo *modus operandi*, a sua volta, ha agevolato l'attività interpretativa dell'apparato giudiziario, creando le condizioni per un esercizio più efficace e certo della funzione giurisdizionale contabile¹.

L'esposizione del quadro normativo, in tema di responsabilità, permette di effettuare anche alcune interessanti precisazioni di carattere terminologico, che si reputano indispensabili sia per conferire maggiore chiarezza all'analisi dell'istituto, che per coglierne appieno le linee evolutive.

La responsabilità erariale dei dipendenti pubblici è sempre stata suddivisa in due significative partizioni: responsabilità amministrativa e responsabilità contabile. La seconda costituisce una tipologia di responsabilità che si applica a coloro che, all'interno delle organizzazioni pubbliche, maneggiano beni o valori (i c.d. agenti contabili (agenti della riscossione, agenti pagatori, consegnatari), mentre la prima è riferibile, genericamente, all'attività amministrativa intesa in senso lato.

Il problema lessicale, comune alle due tipologie di responsabilità, è sorto per la semplice ragione che nessuna norma si è mai preoccupata di definire i singoli istituti; anche se, per la verità, le disposizioni relative alla responsabilità amministrativa sono, comunque, più esplicite di quelle concernenti la responsabilità contabile, la formulazione delle quali è priva di qualsiasi espresso riferimento ai profili sostanziali.

Ad aggravare la situazione determinata dalla descritta "anomia terminologica", si è aggiunto un ulteriore fattore, rappresentato dal regime alquanto diversificato delle due responsabilità; un tale stato di fatto ha contribuito ad accentuare difficoltà interpretative e di inquadramento concettuale.

Le evocate differenze, sia terminologiche che di disciplina, sono state gradatamente superate dall'attività esegetica della magistratura contabile, che può considerarsi idealmente recepita nella legge n. 20 del 1994 la quale, riconducendo ad unità la regolamentazione della materia, ha circoscritto, considerevolmente, molteplici dubbi e ricorrenti incertezze.

Antecedentemente alla legge n. 20, si è registrata, invece, una vera e propria "inflazione terminologica", per qualificare la responsabilità dei pubblici dipendenti. La quale è stata definita, in relazione alle peculiari sfumature che di volta in volta la caratterizzavano, come responsabilità amministrativa tout court, responsabilità formale, responsabilità contabile formale, responsabilità contabile, responsabilità generica, responsabilità specifica ecc. Frequentemente, per di più, queste definizioni

¹ Per approfondire la tematica vedi Stefano Girella, "Evoluzione storica della responsabilità degli amministratori locali alla luce del nuovo ordinamento delle autonomie locali", Rivista Corte dei conti, 1991, n. 2, III, p. 264 e segg.

venivano utilizzate promiscuamente ed in modo del tutto improprio, accentuando, inevitabilmente, uno stato confusionale che, con il passare del tempo, si era progressivamente consolidato².

Prima dell'emanazione della legge n. 20/94 si sono affermate, in particolare, quale risultato delle interpretazioni tendenzialmente unificatrici adottate dalla giurisprudenza contabile, due locuzioni: quella che qualificava la responsabilità impiegatizia come responsabilità amministrativo-contabile e quella che la denominava responsabilità patrimoniale amministrativa. Le medesime espressioni, che verranno utilizzate indistintamente anche nel presente lavoro, si riferivano, contestualmente, sia alla responsabilità amministrativa che a quella contabile.

Attualmente, sta prendendo piede (anche se siamo ancora lontani da una definizione generalmente accolta) la nozione di "responsabilità finanziaria", coniata per indicare condotte idonee ad incidere, quantomeno potenzialmente, sul complessivo sistema finanziario pubblico e caratterizzata da contorni sempre più labili.

In conclusione, quindi, le norme generali di riferimento, attualmente in vigore, sono quelle, già richiamate, contenute nella legge n. 20 del 1994 e nei decreti legislativi nn. 267 del 2000 e 165 del 2001.

Esaurita l'analisi della disciplina legale e delle problematiche terminologiche della responsabilità erariale, si procederà ad evidenziarne natura e tratti salienti.

² Vedi, sulla tematica, Stefano Girella, "Precisazioni storiche e terminologiche sulla responsabilità dell'agente contabile", Rivista della Corte dei conti, 1994, n. 3, IV, p. 228 e segg.