

La natura della responsabilità amministrativa

Schema di trattazione

- ✓ *Cenni generali.*
- ✓ *Le teorie civilistiche.*
- ✓ *Le teorie pubblicistico-sanzionatorie.*
- ✓ *Conclusioni sulla natura della responsabilità amministrativa.*
- ✓ *Recenti ipotesi di responsabilità di natura sanzionatoria.*
- ✓ *Rassegna giurisprudenziale.*
- ✓ *Bibliografia.*

✓ **Cenni generali**

La problematica della natura giuridica della responsabilità amministrativa ha occupato non poco dottrina e giurisprudenza.

Fin dall'origine, sono state prospettate in dottrina due diverse ed alternative configurazioni della responsabilità amministrativa: l'una che, sulla scorta principalmente del potere riduttivo ne evidenzia il carattere sanzionatorio e sottolinea il profilo pubblicistico; l'altra che, invece, la considera come una specie, sia pure particolare, della comune responsabilità civile per danno.

Analoghe oscillazioni si riscontrano nella giurisprudenza della Corte dei conti anche se la concezione pubblicistica e sanzionatoria aveva finito col prevalere nell'immediato dopoguerra.

Solo agli inizi degli anni '50 la giurisprudenza della Corte dei conti mutava indirizzo ed anche in dottrina si affacciavano nuove soluzioni interpretative.

Si assiste, infatti, alla decisa presa di posizione della giurisprudenza a favore della concezione civilistica e della qualificazione contrattuale della responsabilità amministrativa.

La prima decisione in tal senso fu quella della Sez. I, 4-7-1949, n. 32.

Secondo questa ricostruzione giurisprudenziale, la responsabilità amministrativa, che ha come presupposto il rapporto di servizio, si sostanzia nella violazione di obblighi specifici a detto rapporto.

Essa trova, dunque, fondamento nell'inadempimento di un obbligo negoziale preconstituito e, conseguentemente, viene qualificata come una comune responsabilità contrattuale.

Queste diverse concezioni sulla natura della responsabilità amministrativa hanno caratterizzato l'evoluzione della giurisprudenza contabile.

✓ **Le teorie civilistiche**

La configurazione originaria della responsabilità amministrativa oscilla, in ordine cronologico, tra opinioni affermative della natura extracontrattuale e, in senso contrario, della natura contrattuale.

Come si è osservato in dottrina, fino agli anni '40 la responsabilità amministrativa era stata assimilata dalla giurisprudenza a quella civile da fatto illecito, consistente nella violazione del *neminem laedere*, e la dottrina appariva uniforme nel ritenere questa responsabilità come responsabilità aquiliana degli amministratori e degli impiegati pubblici.

La tesi extra-contrattuale fondava l'analisi interpretativa sulla scorta del dato letterale espresso dall' art. 82, legge generale di contabilità di Stato (R.D. 18-11-1923, n. 2440). Poiché l'obbligazione risarcitoria è collegata all'esercizio delle funzioni, disgiunta da qualsiasi riferimento alla violazione degli obblighi di servizio, ciò sembrava sufficiente per affermare la natura extra-contrattuale della responsabilità amministrativa.

Negli anni '50, come si è detto, si ebbe il mutamento di indirizzo giurisprudenziale — con il consenso della dottrina — in favore della natura contrattuale della responsabilità in esame.

E si tratta di un mutamento di indirizzo dovuto a ragioni squisitamente pratiche, in quanto la disciplina della responsabilità contrattuale è più favorevole al danneggiato rispetto alla disciplina della responsabilità extracontrattuale, sul piano della maggiore durata del termine di prescrizione (dieci anni anziché cinque) e del regime probatorio (inversione dell'onere della prova in relazione alla presunzione di colpa), anche se si è cercato di darne una giustificazione sul piano teorico in maniera più o meno convincente.

Con la decisione 15-12-1949, n. 32, infatti, la sezione I della Corte dei conti iniziò ad affermare che la responsabilità — sia contabile che amministrativa — derivasse da azioni od omissioni anche solo colpose di agenti e funzionari in genere nell'esercizio delle loro funzioni di servizio. In definitiva, si affermava che nell'uno e nell'altro caso il fatto colposo si configurasse quale violazione di vincoli ed obblighi precostituiti di servizio, ovvero semplicemente del rapporto contabile e la fonte dell'obbligazione che ne scaturiva era riconducibile non al fatto illecito previsto dal diritto comune negli artt. 2043 ss. (per violazione del c.d. principio generale del *neminem laedere*) ma nella violazione degli obblighi connessi al rapporto di impiego e di servizio.

A tali premesse si è ispirato l'orientamento giurisprudenziale — uniforme — almeno sino all'entrata in vigore della L. 142/1990 che ha espressamente qualificato la responsabilità amministrativa in termini di responsabilità contrattuale.

Si è detto, in dottrina, che la transizione alle teorie contrattuali coincide con la sopravvenienza dello Statuto degli impiegati civili dello Stato (D.P.R. 10-1-1957,

n. 3) ed è giustificata dalla connessione dell'illecito con la violazione degli obblighi di servizio i quali sono precostituiti dal rapporto tipico di gestione.

Poiché l'art. 18 (D.P.R. cit.) stabilisce che «l'impiegato è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio» sussiste il tratto caratteristico della contrattualità, che consiste nella inosservanza di doveri di comportamento più o meno specifici precostituiti e connessi al rapporto di servizio.

La prevalente giurisprudenza della Corte dei conti è concorde nell'affermare la natura contrattuale e la funzione risarcitoria della responsabilità amministrativa, in quanto fondata sull'elemento costitutivo della diminuzione patrimoniale ingiustamente arrecata all'Erario, nelle forme del danno emergente e del lucro cessante, anche se vi sono state significative aperture sul versante del rapporto sussistente tra l'autore dell'illecito e l'amministrazione danneggiata (differente da quella cui appartiene il danneggiante).

L'opzione in favore della natura contrattuale della responsabilità è ribadita anche dopo la entrata in vigore della L. 8-6-1990, n. 142 e delle riforme della giurisdizione contabile introdotte dalle leggi nn. 19 e 20 del 14-1-1994.

È ricorrente, infatti, la massima giurisprudenziale, secondo cui l'articolo 58 della L. 142/1990 rinvia alle norme che disciplinano la responsabilità degli impiegati civili dello Stato, secondo le quali il dipendente è tenuto a risarcire all'amministrazione i danni derivanti da violazione degli obblighi di servizio, e, nel terzo comma, qualifica espressamente la responsabilità amministrativa come «responsabilità per danni», mentre di «diritto al risarcimento del danno» si parla nell'art. 1 della L. 20/1994.

La natura contrattuale è stata riconosciuta anche dalla Corte costituzionale, nella sentenza 29-1-1993, n. 24 che afferma come «la responsabilità amministrativa patrimoniale dei dipendenti pubblici ha natura contrattuale, presupponendo l'esistenza di un rapporto di servizio tra l'autore del danno e l'ente danneggiato, nonché la violazione dei doveri inerenti a detto rapporto».

Nell'ambito del gruppo delle teorie «civilistiche» deve trovare sistemazione dogmatica l'opinione di recente avanzata circa la configurazione della responsabilità amministrativa come forma di responsabilità che, continuando ad essere compensativa o risarcitoria, viene definita come «responsabilità civile o *sui generis*».

Si sostiene che la responsabilità amministrativa non risponde né esclusivamente né prioritariamente a finalità meramente compensative o risarcitorie, e che assommi, come la comune responsabilità civile per colpa, funzioni sanzionatoria (del comportamento colpevole del danneggiante) e preventiva (inducendo la generalità dei soggetti a comportamenti diligenti). La differenza rispetto all'archetipo civilistico della responsabilità per colpa viene individuata nel rapporto (inverso) tra le medesime funzioni: fondamentale appare la funzione di prevenzione; strumentali le funzioni compensativa e sanzionatoria. Si aggiunge che se funzione fondamentale fosse l'integrale ristoro del danno non avrebbe senso né il carattere

personale della responsabilità, né le limitazioni alla imputabilità con l'introduzione della regola della colpa grave, né il potere di riduzione dell'addebito, che hanno ragion d'essere in relazione alla funzione di prevenzione, collegata all'esigenza di garantire comportamenti diligenti ed efficienti.

✓ **Le teorie pubblicistico-sanzionatorie**

Secondo la più recente dottrina, la responsabilità amministrativa ha natura pubblicistica e sanzionatoria.

Secondo i sostenitori della natura sanzionatoria della responsabilità la riforma della Corte dei conti attuata con le leggi n. 19 e n. 20 del 19-1-1994 sancisce la definitiva rottura con il modello dell'illecito civile (contrattuale o extra-contrattuale).

In una prima versione, orientata verso una concezione pubblicistica, si attribuisce un ruolo essenziale all'elemento della colpevolezza, intesa come atteggiamento antidoveroso della volontà, e alla espressione legislativa secondo la quale «la Corte può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato» (art. 52 del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti), mettendosi in evidenza, dunque, che essa implica, in realtà, molto più che un potere di riduzione dell'addebito, implicando il potere del giudice di graduare la responsabilità in relazione alla gravità della colpa.

Si sostiene che la responsabilità civile e la responsabilità amministrativa si differenziano profondamente nella loro struttura e nel loro funzionamento, in quanto:

1. fatti causativi della responsabilità civile possono essere l'atto illecito o l'inadempimento di una preesistente obbligazione, mentre nella responsabilità amministrativa ciò che viene in evidenza è soltanto il «fatto dannoso», cioè il fatto puro e semplice dell'essersi verificato un danno per lo Stato, prescindendo dal suo manifestarsi come illecito o come inadempimento;
2. la responsabilità civile fa scaturire dall'illecito o dall'inadempimento una obbligazione di risarcimento del danno, secondo il criterio delle conseguenze dirette ed immediate, mentre la responsabilità amministrativa considera tale danno come danno economico e non ancora risarcibile;
3. la responsabilità civile assegna al giudice civile il compito di accertare l'esistenza della obbligazione risarcitoria, mentre la responsabilità amministrativa attribuisce al giudice contabile il compito di determinare il danno risarcibile sia nell'*an* che nel *quantum*;
4. la responsabilità civile impone al giudice civile di individuare il danno risarcibile in base al criterio delle conseguenze dirette ed immediate di cui all'art. 1223 cod. civ., mentre la responsabilità amministrativa fa dipendere la risarcibilità del danno dall'esercizio dei poteri discrezionali ed equitativi del giudice contabile, il quale gradua la condanna sulla base della gravità della colpa;
5. la responsabilità civile prevede che lo stesso giudice civile, a seguito dell'accertamento del danno, condanni il debitore all'intero danno accertato, mentre

la responsabilità amministrativa conferisce alla sentenza del giudice contabile la natura di una sentenza determinativa con effetti costitutivi.

Il dato centrale attorno al quale ruota la concezione sanzionatorio-pubblicistica è rappresentato dall'elemento della colpevolezza, che viene posto in primo piano, assegnando alla colpa, intesa come atteggiamento antidoveroso della volontà, un ruolo centrale e dominante rispetto a tutti gli altri elementi costitutivi della responsabilità e ponendosi l'accento sull'istituto del potere riduttivo, non più considerato come facoltà di ridurre secondo equità la misura del risarcimento del danno bensì come potere di determinare in concreto la sanzione pecuniaria rappresentata dal risarcimento del danno, in relazione alla gravità della colpa del danneggiante.

In una seconda formulazione, a sostegno della tesi sanzionatoria, si fa leva soprattutto sulla esistenza del c.d. potere riduttivo, sulla attribuzione della giurisdizione ad un giudice speciale (Corte dei conti) e sulla officialità dell'azione, nonché inoltre sulle novità introdotte dalle riforme degli anni '90 (personalità, intrasmissibilità, parziarietà, accentuazione del grado di colpa, irresponsabilità delle scelte politiche), affermandosi che il profilo sanzionatorio e la finalità di prevenzione sono prevalenti e caratterizzanti nella responsabilità amministrativa e meramente accessori e secondari in quella civile, in cui prevale il profilo della restaurazione del patrimonio.

Secondo i sostenitori di tale tesi, nonostante il riferimento legislativo ai termini «risarcire» e «risarcimento» per individuare le conseguenze del comportamento illecito, la finalità sanzionatoria è perfettamente compatibile con la tecnica del risarcimento del danno, in quanto il risarcimento del danno costituisce soltanto lo strumento tecnico mediante il quale si determina la sanzione, che consiste nel risarcimento non integrale, ma solo della parte di danno fissata dal giudice nella sentenza di condanna. Con ciò si vuol dire che mentre nella responsabilità civile la misura del risarcimento è legata all'ammontare del danno cagionato, e non alla gravità della colpa, nella responsabilità amministrativa il collegamento tra sanzione risarcitoria e danno prodotto non è diretto, ma opera attraverso l'intermediazione del giudice, che trova nel danno soltanto il limite massimo della sanzione, potendosi ipotizzare soltanto che il giudice potrebbe non far uso del potere riduttivo in considerazione della gravità della colpa o di altre circostanze, verificandosi in tal caso che il danno erariale cagionato rappresenterebbe il limite massimo entro cui il giudice, valutando circostanze soggettive ed oggettive atte a qualificare l'antigiuridicità e la colpevolezza, determinerebbe la sanzione pecuniaria cui assoggettare il dipendente. In definitiva, il danno nel suo intero ammontare costituirebbe il limite edittale massimo della sanzione pecuniaria rappresentata dalla misura del risarcimento del danno.

✓ **Conclusioni sulla natura della responsabilità amministrativa**

In conclusione della rassegna delle varie teorie succedutesi intorno al definizione della natura della responsabilità amministrativa, deve rilevarsi che gli sforzi

operati nel passato dalla dottrina e dalla giurisprudenza per qualificare la responsabilità amministrativa erano in parte giustificati dalla mancanza, sino a tempi recenti, di una disciplina «speciale» per la responsabilità amministrativa. Le disposizioni precedentemente in vigore, infatti, non fornivano alcuna indicazione sulla fattispecie della responsabilità amministrativa ed era inevitabile, pertanto, l'applicazione ad essa della disciplina di diritto comune dettata per la responsabilità civile, dandosi per scontato che la responsabilità amministrativa fosse nient'altro che una manifestazione della responsabilità civile, alla quale era ricondotta (o assimilata).

E tuttavia essi presentano ancora validità all'interno del dibattito attuale sulla collocazione di tale figura di responsabilità nell'ambito delle forme di responsabilità conosciute dall'ordinamento, se pure fortemente ridimensionato dalla «codificazione» della disciplina «speciale» della responsabilità amministrativa che, però, non svuota di ogni concretezza sul piano negli effetti giuridici la disputa sulla natura della responsabilità amministrativa.

La disputa sulla natura e sulla funzione della responsabilità amministrativa non ha valore solo teorico, invero, per le inevitabili ricadute delle opzioni interpretative sul funzionamento degli istituti di diritto sostanziale e processuale. Sotto quest'ultimo profilo, ad esempio, è da una determinata concezione della responsabilità amministrativa che si vuole dipenda l'attribuzione del potere di azione al Pubblico Ministero nel giudizio di responsabilità amministrativa e se ne derivano i connotati: l'attribuzione in via esclusiva del potere di azione e l'obbligatorietà del suo esercizio viene, così, vista quale risvolto del fatto che la responsabilità amministrativa sarebbe finalizzata non al mero risarcimento del danno cagionato ad un soggetto pubblico, ma soprattutto al corretto utilizzo delle risorse da parte degli agenti pubblici. È evidente, inoltre, che, ove si assuma che la funzione essenziale della responsabilità amministrativa sia quella di garantire il buon andamento dell'azione amministrativa, è consequenziale ritenere che l'azione pubblica costituisca un elemento essenziale ed irrinunciabile, da conservare pur anche nella ipotesi dovesse venir meno la devoluzione del contenzioso ad un giudice speciale. Cosicché non indifferenti ne sono le conseguenze sulla configurazione dell'azione pubblica.

Più in generale, la qualificazione come civilistica o come pubblicistica non ha un valore meramente nominalistico, in quanto, anche ammesso che la responsabilità amministrativa sia una forma di responsabilità *sui generis*, dotata di una propria codificazione, altro è considerarla disciplina derogatoria della responsabilità per danni, altro è considerarla disciplina specifica di una responsabilità pubblicistico-sanzionatoria.

Chiarito quale sia il valore delle ricostruzioni dottrinarie, è innegabile che l'indirizzo dottrinario (e giurisprudenziale) che considerava la responsabilità amministrativa alla stregua della comune responsabilità civile, attribuendole, nelle sue formulazioni più seguite, la natura contrattuale, è stato fortemente posto in crisi

dalla riforma della giurisdizione contabile nonché dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Questa, infatti, con la sentenza 20-11-1978, n. 371 prendendo atto delle novità, ha parlato di «un processo di nuova conformazione dell'istituto», sottolineando che nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, deve essere valutata positivamente la limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo e colpa grave, la cui finalità è quella di determinare quanto del rischio della attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, «nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo». Di accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori, inoltre, si parla nella sentenza 30-12-1998, n. 453. In questa occasione, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1quinquies della L. 20/1994, nella parte in cui limita, per le ipotesi di concorso, la responsabilità solidale ai soli soggetti che abbiano agito con dolo. Di recente, la Corte costituzionale è tornata nuovamente ad occuparsi indirettamente della natura della responsabilità amministrativa, nella sentenza 12-6-2007, n. 183 affermando che la disciplina della responsabilità amministrativa è tutta fondata sulla colpevolezza del danneggiante e, per converso, sulla graduazione della colpevolezza effettuata con sentenza determinativa con effetti costitutivi. È evidente, pertanto, che la Corte costituzionale ha accolto, da ultimo, sia pure non espressamente, ma nella sostanza del pensiero, la tesi della natura sanzionatoria (v. *infra*).

Particolare rilevanza, inoltre, si attribuisce, in dottrina, alla norma, anticipata dall'art. 58 della L. 142/1990, secondo cui la responsabilità è «personale» e «si estende agli eredi nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi» (art. 1, comma 1, L. 20/1994), che avvalorata la natura sanzionatoria e quindi affittiva della responsabilità, giacché se il modello fosse stato quello civilistico avrebbe dovuto trovare applicazione il principio generale della trasmissibilità dei rapporti giuridici. Si afferma, inoltre, che nelle responsabilità di diritto pubblico (penale e disciplinare), dal carattere affittivo della sanzione discende naturalmente la personalità della stessa e la intransmissibilità agli eredi (in questo senso in termini generali per le sanzioni amministrative l'art. 7 della L. 689/1981).

L'accentuazione di tale profilo sanzionatorio non può, però, far venir meno il dato normativo che collega la responsabilità amministrativa al danno e alla obbligazione risarcitoria. Si è osservato, anzi, che il permanere della funzione risarcitoria non esclude che il risarcimento abbia in sé anche funzione sanzionatoria, e perciò di deterrenza, come del resto riconosciuto dalla Corte costituzionale con riguardo alla funzione sanzionatoria della responsabilità civile, a proposito del danno biologico.

Ciò che può dirsi, dunque, in sintonia con gli orientamenti che vanno maturando in ambiente giurisprudenziale e dottrinario, è soltanto che la responsabilità

amministrativa costituisca una forma di responsabilità *sui generis* ovvero un istituto giuridico a sé stante, del tutto autonomo rispetto ad entrambe le figure di responsabilità civile, connotata da disciplina, giustificazione ed elementi di oggettiva peculiarità.

L'istituto giuridico della responsabilità amministrativa, cioè, si caratterizza per effetto della legislazione '94-96 da lineamenti normativi *propri*, da una disciplina di legge puntuale dei propri elementi giuridici qualificanti l'istituto. Si è osservato, infatti, nella responsabilità amministrativa non è sufficiente la colpa (lieve) — come per la responsabilità civile — ma occorre la colpa grave e che la presenza del dolo è tutt'altro che irrilevante perché fa venir meno una fondamentale norma attenuatrice della responsabilità, quella della esclusione della solidarietà passiva — che non trova riscontro nella responsabilità civile. Il che ha fatto dire, in una visione unitaria dei caratteri propri della responsabilità amministrativa (personalità della responsabilità ed in trasmissibilità del relativo debito, durata quinquennale della prescrizione, superamento dell'ambito del rapporto di servizio, venir meno del dogma della solidarietà e limite della colpa grave), che non di specialità si tratti, ma di vera e propria autonoma configurazione come genere a sé, connotato di elementi privatistici quanto di profili pubblicistici.

Sicché ormai l'autonomia di detta disciplina normativa sostanziale rende legittimi gli interrogativi circa la funzione giuridica propria attribuita dall'ordinamento alla responsabilità amministrativa nel quadro delle responsabilità pubbliche

È indubbio, infatti, che delle tre funzioni tipiche di qualsiasi responsabilità (il riequilibrio patrimoniale, la sanzione e la prevenzione) quella che deve essere posta in risalto rispetto alle altre sono proprio la funzione di prevenzione, con riferimento al buon andamento dell'amministrazione. Nella responsabilità amministrativa fondamentale appare, invero, la funzione di prevenzione, mentre strumentali sono le funzioni compensativa e sanzionatoria, perché serve a garantire comportamenti degli agenti pubblici che siano diligenti e, allo stesso tempo, efficaci ed efficienti.

In ciò soltanto può cogliersi la distanza dal modello della responsabilità civile, caratterizzato anch'esso dalla presenza della funzione sanzionatoria (del comportamento colpevole del danneggiante) e preventiva (a scoraggiare comportamenti negligenti dei consociati), sebbene la funzione compensativa resti fondamentale, delineandosi un *nuovo* tipo di responsabilità *non riconducibile* ai canoni ermeneutici civilistici e nel quale il ricorso alle categorie civilistiche è temperato dalla contemporanea presenza di peculiari istituti e situazioni, come si è significativamente affermato nella giurisprudenza immediatamente successiva alla entrata in vigore della L. 20/1994.

✓ **Recenti ipotesi di responsabilità di natura sanzionatoria**

In alcune ipotesi è, comunque, il legislatore a configurare ipotesi di responsabilità di tipo sanzionatorio.

Il primo tipo di responsabilità si riferisce alle ipotesi di dissesto dei comuni e delle province, nel caso in cui questi non siano più in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero quando esistono nei confronti dell'ente crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa validamente far fronte. Questo tipo di responsabilità non esisteva nella formulazione iniziale del D.Lgs. 77/1975 ed è stata aggiunta dall'art. 8 del D.Lgs. 342/1997 di attuazione della L. 127/1997 (ora trasfuso nell'art. 248 del TUEL 267/2000). Il legislatore ha previsto delle «*conseguenze aggiuntive*» a quelle derivanti dalla condanna al risarcimento del danno secondo i consueti canoni. È prevista, infatti, una «sanzione <per gli amministratori che sono stati riconosciuti responsabili di danni da loro prodotti, con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario ove, valutate le circostanze e le cause che hanno determinato il dissesto, ove si accerti che questo è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile. Questa sanzione consiste nel divieto di ricoprire, per un periodo di cinque anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati.

Si discute, in dottrina, se la interdizione temporanea dai pubblici uffici, siccome prevista, vada considerata come «sanzione accessoria» (e automatica) alla condanna patrimoniale oppure se si tratti di due sanzioni autonome di una nuova figura di responsabilità composta, appunto, da due tipologie di sanzioni che manterrebbero la loro autonomia sul piano processuale, essendo la prima fondata sull'accertamento di azioni o omissioni, dolose o colpose, che hanno determinato o causato il dissesto, invece la seconda è fondata su elementi ulteriori da accertarsi.

L'altro tipo di responsabilità, la responsabilità per violazione del divieto di indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, è una responsabilità caratterizzata dalla sola sanzione a carattere non patrimoniale. Un tipo di sanzione pecuniaria, pari ad un multiplo (da cinque a venti) della indennità di carica è, infatti, prevista dall'art. 30, comma 15, della L. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003) a carico degli amministratori che hanno deliberato l'assunzione di mutui per spese diverse da quelle di investimento in violazione dell'art. 119 Cost.

Si è detto, in dottrina, che la responsabilità in esame sembra configurata dal legislatore come forma di responsabilità oggettiva e formale, sganciata dalla dimostrazione di un danno ingiusto e dell'elemento soggettivo, in quanto volta a sanzionare la decisione in sé di ricorrere all'indebitamento per spese non di investimento. Infatti, da un lato il pregiudizio appare coincidere con il semplice ricorso all'indebitamento per spese non di investimento, a prescindere da una immediata e diretta lesione al patrimonio, dall'altra, anche l'elemento psicologico appare insito nella mera partecipazione, con voto favorevole, alla delibera del legislatore. Inoltre, si osserva che a confortare la natura sanzionatoria di tale tipo di responsabilità viene in rilievo il fatto che la sanzione pecuniaria è quantificata dal legislatore, entro un minimo ed un massimo, con riferimento esclusivamente ad

un elemento (indennità di carica) estraneo alla struttura dell'illecito, con ciò escludendosi qualsiasi valutazione degli effetti della condotta sul piano risarcitorio.

Su tale figura di «illecito tipizzato» si ritornerà in seguito, allorché saranno esaminate le principali fattispecie di responsabilità amministrativa (v. *infra*), in quanto, se da una parte vi è accordo in giurisprudenza sulla natura sanzionatoria, dall'altra, è acceso il dibattito giurisprudenziale se sia necessario per la sussistenza della responsabilità in esame, oltre alla condotta posta in essere in violazione del divieto dell'art. 119 Cost., anche il danno, individuato nella lesione del bene-giuridico degli equilibri di bilancio, e la colpevolezza, nella configurazione minima della colpa grave.

Rassegna giurisprudenziale

Sulla natura contrattuale

- «(Omissis). Occorre ora esaminare quale sia la natura delle responsabilità dei funzionari, impiegati e agenti verso lo Stato, il cui accertamento è di competenza di questa Corte. La indagine è diretta appunto a stabilire se trattasi di responsabilità da fatto illecito od afferente piuttosto nell'ambito delle responsabilità contrattuali.

Soccorrono qui i concetti e, facendo di essi logica e conseguente applicazione, chiaro appare che, essendo i dipendenti dello Stato a quest'ultimo legati da un rapporto preconstituito e che determina precisi doveri di servizio e di comportamento, quale che sia, secondo le varie dottrine, la peculiare natura o struttura di tale rapporto, la responsabilità dei dipendenti medesimi nelle considerate ipotesi non può riportarsi alla categoria della responsabilità da fatto illecito (extracontrattuale o aquiliana), ma essa può piuttosto assumersi, per la comunanza degli elementi già posti in evidenza, nell'altra categoria della responsabilità contrattuale.

Infatti dallo speciale rapporto tra Amministrazione e suoi dipendenti nascono speciali doveri e obblighi imposti da leggi e da regolamenti, alla cui infrazione od inosservanza si riconnette la speciale responsabilità che è sancita a loro carico, ove da solo o da sola colpa nell'esercizio delle loro funzioni sia derivato danno patrimoniale allo Stato. Più precisamente, ai dipendenti statali incombe l'obbligo di ottemperare alle particolari norme di servizio, che determinano una serie di doveri, più o meno generici, più o meno specifici (secondo il grado e le mansioni che i dipendenti stessi sono chiamati ad assolvere); l'inadempimento o inesatto adempimento di tali doveri, che abbia cagionato danno erariale, sta alla base della responsabilità di cui trattasi.

Per le premesse considerazioni, all'azione del Procuratore Generale dinanzi a questa Corte non possono applicarsi le prescrizioni brevi; né la biennale, né la quinquennale stabilita per i risarcimenti conseguenti a fatto illecito. (Omissis)». — Corte dei conti, Sez. I, 15-12-1949, n. 32.

- La responsabilità amministrativa patrimoniale dei dipendenti pubblici ha natura contrattuale, presupponendo l'esistenza di un rapporto di servizio fra l'autore del danno e l'ente danneggiato, nonché la violazione dei doveri inerenti a detto rapporto.

Tale responsabilità, a sua volta, costituisce presupposto della giurisdizione della Corte dei conti, che è esclusa, in via di principio, secondo consolidata giurisprudenza, ove manchi l'anzidetto rapporto che è base della responsabilità amministrativa. — Corte cost., 29-1-1993, n. 24.

- In sede di giudizio di responsabilità amministrativa, poiché il rapporto instaurato fra dipendente e P.A. danneggiata è di natura contrattuale, il termine di prescrizione applicabi-

le è quello decennale ex art. 2946 c.c. (la parte convenuta aveva eccepito l'intervenuta prescrizione invocando il termine breve previsto dall'art. 2947 c.c.). — Corte dei conti, Sez. I, 9-10-1991, n. 306.

- La responsabilità amministrativa ha natura contrattuale, in quanto trae origine dalla violazione di obblighi di servizio e non da fatto illecito; pertanto, il diritto dello Stato al risarcimento del danno erariale si estingue con il decorso del termine di prescrizione ordinario di dieci anni, previsto dall'art. 2946 c.c. — C. conti, Sez. Giur. Sicilia, 10-6-1985, n. 1412.

- La responsabilità amministrativa, scaturendo dall'inadempimento di un obbligo di servizio ha natura contrattuale e, pertanto, trova in essa applicazione il termine di prescrizione ordinaria. — Corte dei conti, Sez. I, 26-5-1982, n. 67.

Sulla natura risarcitoria

- Il principio della personalità dell'obbligazione conseguente alla responsabilità amministrativa per danno ponendosi non quale mera deroga ai principi civilistici ma come norma propria di un ordinamento di settore non riveste caratteristiche tali da mutare la funzione della responsabilità per danno nella reintegrazione del patrimonio dell'ente danneggiato al pari delle situazioni afflittive del tipo sanzionatorio.

(*Omissis*). In altri termini, l'istituto della responsabilità amministrativa è oggi disciplinato da un ordinamento di settore e tra le norme che lo regolano v'è anche quella della personalità dell'obbligazione che ne discende. Ordinamento di settore con regole proprie e non norme speciali e ordinamento che dalla giurisdizione di cui disciplina l'esercizio (quello della Corte dei conti) riceve il carattere di tendenziale generalità e, comunque, non di deroga rispetto alla giurisdizione dell'A.G.O. ed alle regole che di questa disciplinano l'esercizio (*Omissis*).

Queste caratteristiche non sono tali, peraltro, da snaturare l'istituto che tradizionalmente viene considerato appartenente al novero delle responsabilità patrimoniali, per avvicinarlo al genere delle situazioni afflittive di tipo sanzionatorio. Esso resta pur sempre responsabilità patrimoniale derivante da fatto illecito, come inducono a ritenere i molteplici e già citati riferimenti contenuti nelle norme all'esame. La responsabilità per danno erariale si fonda sulla costruzione di un fatto dannoso per la pubblica finanza (quali che siano le frontiere che la nozione di danno assume e nell'ordinamento generale e, in particolare, nel settore finanziario pubblico) e la sua funzione non sta, quindi, nell'irrogazione di una sanzione, bensì nella reintegrazione (totale o parziale) del patrimonio dell'ente danneggiato (*Omissis*). — Corte dei conti, Sez. Riun., 1-3-1996, n. 26/QM.

Sulla natura «sui generis»

- «(*Omissis*) Certamente la non riconducibilità della responsabilità amministrativo-contabile allo schema paradigmatico della responsabilità risarcitorio-restitutiva civile risiede nelle diversità nominative che disciplinano la prima. Diversità che se in parte preesistevano (come ad es. il c.d. potere di riduzione dell'addebito ex art. 52, c. II, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e art. 83, c. I, R.D. 18 novembre 1923, n. 2440) sono state introdotte e ulteriormente specificate dalle riforme del 1994 e del 1996 (fra cui il «principio di personalità» quale limitazione dei casi di trasmissibilità dell'obbligo risarcitorio; la soglia minima di intensità dell'elemento psicologico, dolo e colpa grave; limitazione della solidarietà passiva; necessità di tener conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità; nuove regole per i membri degli organi collegiali; esimente o scriminante per gli «organismi politici»; parzialità dell'obbligazione risarcitoria). Innovazioni che se accentuano la specificità e la distinzione della responsabilità contabile rispetto a quella risarcitoria civile, confermano la caratterizzazione *sui generis*, non modificano, però, i requisiti fondamentali della responsabilità su cui giudica la Corte dei conti (sostanzialmente rinvenibili nel T.U. 1214/

1934, nella L. 2440/1923, nel T.U. 3/1957) consistenti in un danno sofferto dallo Stato o sua articolazione organizzativa, ovvero dall'ente pubblico (territoriale; non economico); in una condotta tenuta da un soggetto legato all'amministrazione (Stato o ente pubblico) da rapporto di impiego o servizio; nell'esercizio illecito o *contra ius* di attività rientranti in tale rapporto (*Omissis*). — Cass. Sez. Un. 21-3-2001, n. 123.

- La responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari ha natura risarcitoria *sui generis*, non rientrando pienamente in alcuna delle categorie civilistiche della responsabilità contrattuale ed extracontrattuale, essendosi sviluppata sul piano dei rapporti di diritto pubblico per soddisfare bisogni propri dell'organizzazione amministrativa.

«(*Omissis*). Indubbiamente l'aspetto sanzionatorio è abbondantemente presente nella responsabilità dei pubblici funzionari, caratterizzandola nella sua specialità; ma non è possibile enfatizzare ancor più il ruolo di tale aspetto rendendolo assorbente e riducendo l'aspetto patrimoniale ad accessorio.

Ad impedire tale costrutto è il collegamento necessario con un danno effettivo da risarcire, per cui non è assolutamente sufficiente la violazione di una disposizione normativa.

Ed il danno funziona non semplicemente come condizione dell'azione, ma costituisce un presupposto indefettibile, tanto che se esso viene successivamente meno si estingue ogni responsabilità amministrativo-contabile (*Omissis*).

Affermare la natura speciale della responsabilità patrimoniale de qua non significa definirla eccezionale e quindi sottrarla alla disciplina fondamentale secolarmente dettata dal diritto civile, ma porre in luce le indubbe peculiarità di essa in precario equilibrio tra la contrattualità e l'extracontrattualità.

La disciplina ad essa applicabile è quindi essenzialmente quella della responsabilità extracontrattuale, con le alterazioni e gli adattamenti resi necessari da particolari ipotesi in cui il dovere generico di non ledere la Pubblica amministrazione si concreta in obblighi specifici il cui contenuto è precisamente fissato da disposizioni contrattuali o normative (*Omissis*). — Corte dei conti, Sez. Riun., 27 maggio 1999, n. 15/QM.

Sulla natura pubblicistica

- Profili privatistici e pubblicistici, aspetti patrimoniali e sanzionatori, fini risarcitori del patrimonio pubblico e di verifica della liceità dei comportamenti degli amministratori pubblici indissolubilmente si intrecciano e si fondono per dar vita ad una figura autonoma che è fuori «dal sistema della responsabilità patrimoniale», perché è altro da essa e si inserisce, in piena autonomia e con pari dignità della responsabilità penale, civile, disciplinare e dirigenziale nel complesso e articolato sistema delle responsabilità pubbliche. — Corte dei conti, Sez. III centr. app., 19-1-2005, n. 1.

- La responsabilità amministrativa si incardina in un rapporto di natura pubblicistica e può dunque essere considerata personale, rappresentando un *tertium genus*. — Corte dei conti, Sez. Riun., 12-12-1996, n. 78/A.

Sulla natura sanzionatoria

Le norme di cui ai commi 231, 232 e 233 dell'art. 1, L. 23 dicembre 2005, n. 266 non limitano il potere di cognizione del giudice in sede camerale al mero esame dei presupposti di ammissibilità della istanza di definizione del giudizio di appello, ma richiedono che il giudice stesso valuti tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti, già compiuto nella sentenza di primo grado (sussistenza del dolo, illecito arricchimento, gravità dei fatti, entità del danno, grado di intensità della colpa, condizione patrimoniale del condannato).

Il rigetto della istanza nel caso di non meritevolezza della definizione in via abbreviata presuppone, pertanto, una valutazione di merito da parte del giudice a presidio del buon andamento della P.A. — Corte cost. 12-5-2007, n. 183.

- L'istituto della responsabilità amministrativa è contraddistinto dalla combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, in una prospettiva di maggiore valorizzazione anche dei risultati dell'azione amministrativa alla luce di obiettivi di efficienza e di rigore di gestione. — Corte cost. 20-11-1998, n. 371.

- «(Omissis). L'azione di responsabilità non è intesa al mero ripristino dell'equilibrio patrimoniale tra il soggetto pubblico leso dal danno e autore dell'illecito che lo ha causato, ma tutela soprattutto l'esigenza che i mezzi finanziari pubblici ed il patrimonio pubblico siano utilizzati per il raggiungimento dei fini pubblici di cui è attributario il soggetto pubblico.

(Omissis) La tutela accordata ai soggetti pubblici per i danni arrecati dai soggetti legati con essi da rapporto di servizio si conforma nei tratti essenziali agli istituti civilistici, ma con significative differenze coerenti ai sottolineati aspetti finalistici.

Fondamentale in questo senso è l'attribuzione in via esclusiva dell'azione di responsabilità al Procuratore Regionale/Generale della Corte dei conti, quale soggetto rappresentativo degli interessi dello stato-comunità, alla soddisfazione dei cui bisogni è destinato il patrimonio pubblico ed è indirizzata l'attività amministrativa, sottraendo così alla valutazione discrezionale degli amministratori degli enti pubblici la tutela dei diritti di cui si tratta.

La funzione istituzionale obbliga il Procuratore Regionale/Generale ad agire secondo principi di imparzialità e di necessaria tutela degli interessi pubblici, espressi dalla obbligatorietà ed irrinunciabilità dell'azione, attraverso la quale trova tutela sia l'interesse pubblico all'utilizzazione finalizzata del patrimonio pubblico sia l'aspetto «sanzionatorio «dei comportamenti illeciti dei pubblici amministratori e dipendenti (Omissis)». — Corte dei conti, Sez. Riun., 25-3-2005, n. 1.

- La responsabilità amministrativo-contabile è un istituto che, pur finalizzato al risarcimento del danno erariale, non è privo di carattere sanzionatorio in senso pubblicistico, evidenziato da elementi quali l'iniziativa del P.M., il carattere personale e l'intrasmissibilità agli eredi, il potere del giudice di ridurre gli addebiti. — Corte dei conti, Sez. I centr. app., 14-1-2003, n. 15.

- Il diritto di natura risarcitoria che il procuratore regionale attiva con l'esercizio dell'azione di responsabilità (e che nella nuova connotazione della responsabilità amministrativa ha anche carattere sanzionatorio), pur traendo origine dai medesimi fatti, non è identificabile né del tutto sovrapponibile con il diritto di credito che l'amministrazione danneggiata può direttamente ed autonomamente esercitare nei confronti dello stesso soggetto autore del fatto dannoso. — Corte dei conti, Sez. II centr. app., 18-1-2002, n. 10.

- Nel giudizio di responsabilità a carico di diversi convenuti, in ipotesi di decesso di uno dei responsabili, il diritto a risarcimento per la quota corrispondente non può essere accolto agli altri condebitori considerata la natura personale e sostanzialmente sanzionatoria della responsabilità amministrativa. — Corte dei conti, Sez. II centr. app., 22-5-1996, n. 25.

- La natura della responsabilità amministrativa sta assumendo nell'ordinamento giuridico italiano nuovi caratteri, determinati dal processo di personalizzazione conseguente alle più recenti evoluzioni normative e giurisprudenziali (in trasmissibilità ereditaria dell'obbligazione per le ipotesi colpose; sviluppo del potere riduttivo dell'addebito; presenza del p.m. titolare dell'azione; potere sindacatorio del giudice; criteri di limitazione della condanna con riferimento a vari parametri soggetti, ecc.), con il conseguente venir meno della risarcitorietà civile quale unico fondamento dell'istituto e l'affermarsi di un connotato multifunzionale, dove il danno prodottosi rappresenta insieme un carattere indispensabile e il limite massimo dell'addebito. — Corte dei conti, Sez. Giur. Sardegnna, 24-11-1993, n. 446.

Sulle fattispecie sanzionatorie tipizzate

- La figura di illecito delineata dall'art. 30, comma 15, della L. 289/2002 è posta a tutela degli equilibri di bilancio e postula una lesione in concreto del bene tutelato.

La fattispecie di illecito di cui all'art. 30, comma 15, L. 289/2002 si realizzano già con la mera «assunzione della delibera di indebitamento», ma con l'esecuzione di tale delibera e, dunque, con il reale «indebitamento dell'ente». — Corte dei conti, Sez. Giur. Umbria, 8-5-2007, n. 128.

• La norma di cui all'art. 30, comma 15, L. 289/2002 ha creato una fattispecie sanzionatoria volta a reprimere condotte pericolose per gli equilibri della finanza pubblica e per la sana gestione finanziaria, trattandosi di una disposizione volta a dare effettività, mediante l'introduzione di misure repressive dei comportamenti antiggiuridici, alla previsione costituzionale che ha introdotto vincoli stringenti all'indebitamento degli enti territoriali.

Ai fini dell'applicazione della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, L. 289/2002 non ha rilievo, quindi, la circostanza che alla decisione di stipulare un mutuo per far fronte al debito fuori bilancio non è seguita la stipulazione del contratto di prestito, perché l'aver deliberato l'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, anche senza ottenere il prestito, integra un illecito classificabile tra quelli di pericolo presunto o astratto. — Corte dei conti, Sez. Giur. Sicilia, 7-11-2006 n. 3198.

Bibliografia

F. STADERINI - A. SILVERI, *La responsabilità nella pubblica amministrazione*, Padova 1998, pagg. 142-149; **F. STADERINI**, *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici tra risarcimento e sanzione*, in *Riv. C. conti*, 2/1996, pagg. 295 e ss.; **F. STADERINI**, *La giurisdizione contabile oggi*, in *Riv. C. conti*, 2/1997, pagg. 245 e ss.; **P. MADDALENA**, *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa nell'evoluzione attuale del diritto amministrativo*, in www.amcorconteconti.it; **F. GARRI**, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Milano 1995, pagg. 106-117; **F.G. SCOCA**, *Sguardo d'insieme sugli aspetti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa*, in AA.VV., «*La responsabilità amministrativa ed il suo processo*» (a cura di F.G. Scoca), Padova 1997, pagg. 1-15; **F.G. SCOCA**, *Fondamento storico ed ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa, relazione al 51° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Varenna 15-17 settembre 2005, su «*Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*», Milano 2006, pagg. 1 e ss.; **A. POLICE**, *La natura della responsabilità amministrativa*, in AA.VV., *La responsabilità amministrativa*, cit., pagg. 145-157; **S. PILATO**, *La responsabilità amministrativa. Profili sostanziali e processuali nelle leggi 19/1994, 20/1994 e 639/1996*, Padova 1999, pagg. 1-32; **P. SANTORO**, *L'illecito contabile. Disciplina sostanziale e processuale dei giudizi nelle materie di contabilità pubblica*, Santarcangelo di Romagna 2006, pagg. 159-198; **L. SCHIAVELLO**, *Responsabilità amministrativa*, voce *Agg. Enc. Dir.*; **F. MERUSI**, *Pubblico e Privato nell'istituto della responsabilità amministrativa ovvero la riforma incompiuta, relazione al 51° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Varenna 15-17 settembre 2005, su «*Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*», Milano 2006, pagg. 105-124; **A. CORPACI**, *Il principio cardine del giudizio di responsabilità amministrativa: l'attribuzione del potere di azione al Pubblico ministero presso la Corte dei conti, relazione al 51° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Varenna 15-17 settembre 2005, su «*Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*», Milano 2006, pagg. 265-279; **N. LONGO**, *Natura giuridica e orizzonti politico-culturali della responsabilità amministrativa*, in *Riv. C. conti*, 1/2001, pagg. 365 e ss.; **P. AVALLONE - S. TARULLO**, *Il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile innanzi alla Corte dei conti*, Padova 2002, pagg. 69-77 e 79-92.