

# Responsabilità Amministrativa

di **Salvatore Sfrecola**  
Vice Procuratore Generale delle Corte dei Conti



**I**l mio è un tentativo di delineare in forma schematica il sistema della responsabilità amministrativa e contabile dei dipendenti pubblici.

Lo faccio con alcuni riferimenti lessicali e con il richiamo a principi e regole (più ampi elementi dottrinali e giurisprudenziali si possono leggere su “Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici”, [www.contabilitapubblica.it](http://www.contabilitapubblica.it)).

La parola “responsabilità” definisce, come si legge nello Zingarelli, un “onere giuridico o morale derivante da atti propri o altrui”, per cui responsabile è colui “che deve rispondere, rendere ragione o garantire delle proprie ragioni o delle altrui”. Anche nel linguaggio corrente si dice che Tizio è responsabile delle sue azioni, nel senso che è in condizione di determinare il proprio comportamento, di comprenderne gli effetti e di subirne, pertanto, le conseguenze. È sostanzialmente il ragionamento giuridico dell'imputazione degli effetti di un atto. Per cui responsabile è colui “che risponde personalmente dell'esecuzione dei compiti e delle mansioni affidategli, dell'andamento del settore cui è preposto” (Vocabolario della lingua italiana Treccani). Se diciamo che Caio è il responsabile di un ufficio, vogliamo dire che ne è il capo, ma anche che su di lui ricadono gli effetti positivi o negativi degli atti compiuti direttamente o dal personale addetto all'ufficio del quale, appunto, è responsabile.

Per quanto riguarda i pubblici dipendenti, la loro responsabilità giuridica ha nel nostro ordinamento rilevanza costituzionale. Ai sensi dell'art. 28, infatti, “i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”. Una disposizione che, da un lato, intende sollecitare i dipendenti pubblici alla massima diligenza nell'esercizio delle loro funzioni e, dall'altro, garantire i cittadini (la P.A. paga sempre!).

La giurisprudenza, ha precisato che, una volta accertato il *nesso di occasionalità necessaria* tra l'attività del dipendente e le incombenze affidategli, l'evento è riferibi-

le alla P.A., anche se il dipendente ha commesso abusi di potere o violazioni di ordini di servizio, purché gli uni e le altre, anche in maniera anomala, siano connessi alla realizzazione dei fini istituzionali. Sulla base di questi presupposti una recente sentenza del Tribunale di Milano (28 ottobre 2006, n. 11794) ha condannato il Ministero dell'interno al risarcimento dei danni provocati da un agente di polizia per omicidio colposo plurimo.

Altra forma di responsabilità, nella quale possono incorrere i pubblici dipendenti, è quella cosiddetta amministrativa e contabile, disciplinata dalla legge di contabilità generale dello Stato (R.D. 18 novembre 1923, 2440) e dalle disposizioni che l'hanno successivamente modificata e integrata (da ultimo la legge 14 gennaio 1994, n. 20). Si tratta di una responsabilità, di natura risarcitoria, alla quale sono soggetti coloro che, svolgendo un servizio nell'ambito dell'amministrazione dello Stato o di un ente pubblico, abbiano causato un pregiudizio finanziario o patrimoniale all'ente di appartenenza o ad altro ente. Il giudice è la Corte dei conti, che ha giurisdizione “nelle materie di contabilità pubblica” (art. 103, comma 2, Cost.). L'azione è del Procuratore regionale della Corte dei conti competente per territorio, quale Pubblico Ministero presso la Sezione giurisdizionale regionale. Le regole sono quelle tradizionali della responsabilità civilistica per danno, con significativi elementi pubblicistici divenuti via via sempre più rilevanti. Afferma, infatti, l'art. 82 della legge di contabilità generale dello Stato che “l'impiegato che, per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato è tenuto a risarcirlo”.

Estesa la responsabilità a quanti operano nelle amministrazioni, negli enti pubblici e nelle società a capitale pubblico, oggi l'assetto è definito dall'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Esso stabilisce che la responsabilità è “personale” e non si estende agli eredi. È limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Inoltre, il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni “dalla commissione del fatto dannoso” (cioè dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, secondo la

regola dell'art. 2935 C.C., per cui in caso di occultamento del danno la decorrenza slitta alla sua scoperta). In sede di giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione dell'addebito (che consente al giudice di porre a carico del condannato tutto o parte del danno accertato o del valore perduto), “deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità”.

In caso di deliberazioni di organi collegiali “la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole”. 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”. La solidarietà resta limitata ai soli concorrenti che abbiano agito con dolo.

Infine, “in caso di definitivo proscioglimento le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza”.

Accanto a questa responsabilità, che è definita amministrativa (o generica), ve n'è un'altra (di natura specifica), detta *contabile*, collegata al maneggio di denaro od alla gestione di beni.



Sono, dunque, requisiti della responsabilità, la natura pubblica del denaro o del bene oggetto dell'attività che ha determinato pregiudizio erariale, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell'ente gestore; l'esercizio di un'attività amministrativa o di gestione, anche in via di mero fatto (c.d. *funzionario di fatto*) o in virtù di un titolo di legittimazione ormai venuto meno (casi di *prorogatio*). La responsabilità amministrativa non richiede necessariamente l'esistenza di un *rapporto d'impiego* o la qualità di dipendente, ma il semplice inserimento nell'organizzazione della Pubblica Amministrazione con lo svolgimento di funzioni proprie della stessa Amministrazione, ciò che attua un *rapporto di servizio*.

Il *fatto* produttivo del danno è costituito da una *condotta* dolosa o gravemente colposa posta in essere in violazione di specifici doveri derivanti dall'esercizio delle funzioni cui il soggetto è addetto. Il danno, a sua volta, può essere "diretto", ossia scaturente da attività giuridica ovvero da ogni evento di per sé idoneo a procurare un pregiudizio alla finanza o al patrimonio dell'ente (es.: una spesa senza utilità, una mancata entrata, il danneggiamento o il furto di un bene, l'assenza ingiustificata dal servizio, l'attribuzione di compensi al personale non dovuti, spese di rappresentanza non consentite, uso improprio di autovetture di servizio, spese per pranzi, omaggi e regalie non dovute, la lesione dell'immagine e del prestigio dell'amministrazione, un disservizio, la percezione di tangenti, ecc.), quale conseguenza immediata e diretta del comportamento illecito del pubblico dipendente. Il danno è "indiretto", quando trascende dal rapporto di causa ed effetto immediato fra inadempimento e danno, nel senso che fra l'uno e l'altro si inserisce un fattore estraneo (es.: terzi danneggiati dal fatto del dipendente).

È la presenza di un danno a muovere le indagini del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, che avvia accertamenti in ordine alla natura della condotta, con lo scopo di verificare se essa possa essere qualificata colposa.

La colpa, si è detto, deve essere "grave". Ciò che si verifica, in caso di attività materiali, quando la negligenza e l'imperizia si pongono a livello nel quale l'evento risulti collegato, in misura prevalente, alla condotta dell'agente piuttosto che al rischio insito nell'attività (ad esempio della guida di un mezzo). Nell'ipotesi di attività amministrativa, la colpa è "grave" quando la scelta è arbitraria. Cioè, frutto dell'erronea percezione di una realtà di diritto o di fatto che, in base a dati obiettivi, risulti che non poteva essere così intesa (ad esempio, quando la scelta non tiene conto di istruzioni, indirizzi, prassi e pronunce esistenti).

L'istruttoria del P.M. prende le mosse dalla denuncia di una pubblica amministrazione o dall'esposto di un privato,

ovvero da una *notitia damni* comunque pervenuta all'Ufficio di Procura (interrogazioni parlamentari, articoli di stampa, trasmissioni radiotelevisive, diretta percezione dei fatti). In proposito va ricordato che "i direttori generali e i capi di servizi, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza di un fatto, che possa dar luogo a responsabilità,... debbono farne denuncia al procuratore generale (ora Procuratore regionale) presso la Corte dei conti...".

In sede istruttoria il P.M. può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie e può inoltre disporre accertamenti diretti presso le pubbliche amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico dei bilanci pubblici, delegandoli a funzionari delle pubbliche amministrazioni o alla Polizia giudiziaria. Può disporre l'esibizione e il sequestro di documenti, consulenze e audizioni. Quando ne ricorrano le condizioni (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), per garantire l'effettivo risarcimento, il P.M. può chiedere al Presidente della Sezione l'adozione di un provvedimento cautelare (sequestro conservativo), prima o nel corso del processo.

Al termine dell'istruttoria, almeno trenta giorni prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, il P.M. notifica al "presunto responsabile" un "invito a fornire deduzioni". Non è un "avviso di garanzia", ma una vera e propria contestazione di responsabilità, presupposto processuale dell'azione, per cui la sua mancanza rende inammissibile la citazione. Il "presunto responsabile" potrà dare spiegazioni ed esibire documenti. Potrà, altresì, chiedere di essere sentito personalmente.

Se non accerta la mancanza di uno degli elementi per l'esercizio dell'azione (danno, colpa, nesso di causalità), quindi se non archivia il procedimento, il Procuratore regionale cita in giudizio colui che ritiene responsabile.

Il dibattimento si svolge dinanzi alla Sezione, in udienza pubblica, con l'intervento del P.M. e della difesa. La Corte delibera in Camera di consiglio.

Frequentissimi, com'è facile immaginare, sono i rapporti tra il giudizio contabile e quello penale, in quanto uno stesso comportamento illecito può risultare rilevante sul piano contabile e penale. Il vigente codice di procedura penale s'ispira al principio della separatezza dei processi, per cui può farsi luogo a sospensione del giudizio contabile solo se i fatti oggetto di cognizione penale assumono una valenza pregiudiziale.

Nel prendere in esame i fatti sui quali si è già espresso il giudice penale (oggi, peraltro, sempre più spesso è la Corte dei conti che anticipa il verdetto), anche in caso di "patteggiamento", la Corte dei conti attua un'autonoma valutazione della condotta dell'agente, per rilevarne il grado di colpa



o per escluderla. La Corte, infatti, esamina il comportamento dell'agente non in relazione al reato commesso, bensì alle modalità di attuazione dei doveri di servizio.

La costituzione di parte civile nel processo penale o la pronuncia civile non impediscono l'esercizio dell'azione di responsabilità. Tuttavia, se in quelle sedi si formasse un giudicato non solo sull'*an* ma anche sul *quantum*, con conseguente liquidazione del danno e reintegrazione completa delle ragioni dell'erario, il P.M. contabile risulterebbe carente di interesse ad agire, essendo l'amministrazione già provvista di titolo esecutivo.

Nessuna influenza ha, infine, il giudicato amministrativo sul giudizio di responsabilità. Infatti l'annullamento per illegittimità di un atto non ha efficacia vincolante nel successivo giudizio di responsabilità instaurato a carico del suo autore, se non come indice di rilevanza dell'illiceità dei comportamenti, atteso che il giudice contabile dovrà comunque verificare la sussistenza della negligenza nel comportamento del pubblico dipendente.

In sentenza la Corte quantifica il danno con riferimento all'effettivo pregiudizio patrimoniale sofferto dallo Stato o dall'ente pubblico ed in relazione alla parte che vi ha preso il convenuto.

Le sentenze delle sezioni giurisdizionali regionali sono appellabili dinanzi alle Sezioni giurisdizionali centrali da parte del convenuto soccombente, del Procuratore Generale ovvero del Procuratore Regionale.

Quando la sentenza è definitiva, cioè, come si dice, quando è passata in giudicato, l'Amministrazione provvede a riscuotere.