

Corte dei Conti,
Sezione Giurisdizionale per la Regione Calabria

Sentenza 23 settembre 2009, n. 714 – Pres. Maria Teresa Arganelli - Giudice,
Rossella Scerbo - Giudice relatore Consigliere, Domenico Guzzi.

Danno erariale – Attualità - Sentenza di condanna, Deminutio patrimonii - Sentenza in giudicato.

Il danno erariale, quale oggettivo elemento di differenziazione tra la responsabilità amministrativa generica (per danno) e quella c.d. tipizzata (di tipo sanzionatorio), deve sussistere al momento della proposizione della domanda attorea nella sua triplice veste data dall'effettività, concretezza ed attualità. In particolare per quanto concerne il requisito dell'attualità, nel caso di danno erariale indiretto, qual è appunto quello derivante da una sentenza civile di condanna dell'amministrazione in favore di un terzo danneggiato, la deminutio patrimonii, ovvero il momento del depauperamento delle finanze pubbliche, viene fatto coincidere non già con l'effettivo pagamento del debito, bensì con il passaggio in giudicato della pronuncia giudiziale che ne fissa l'obbligazione.

Responsabilità amministrativa e danno erariale indiretto

**Il commento
di
Maurizio Maria Monti**

Sommario: 1. Premessa: il fatto. - 2. Danno erariale indiretto - 3. Evoluzione della nozione di danno erariale nell'ordinamento giuridico. - 4. Responsabilità amministrativa generica (per danno) e il nuovo ambito di applicazione. - 5. Nuova conformazione della responsabilità amministrativa generica (per danno), secondo la legge del 20 dicembre 1996, n. 639. - 6. Dibattito sulla natura della responsabilità amministrativa generica (per danno). - 7. Responsabilità amministrativa generica (per

danno) e responsabilità amministrativa c.d. tipizzata; due fattispecie di responsabilità a confronto. - 8. Danno erariale indiretto e concetto di attualità. 9. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: il fatto.

Con deliberazione consiliare n. 390 del 31 ottobre 1983 veniva approvato dal Comune di Catanzaro il progetto esecutivo per il rifacimento delle opere di urbanizzazione primaria del piano di zona n. 4 denominato "Pistoia".

Con la successiva deliberazione consiliare n. 10 del 22 febbraio 1985, veniva assunto il provvedimento sindacale n. 26917 per l'occupazione d'urgenza delle aree interessate dai lavori, che avrebbe dovuta concludersi entro il termine di cinque anni a decorrere dal 29 luglio 1986.

Tuttavia, alla scadenza del termine previsto (29 luglio 1991), non veniva adottato alcun provvedimento di esproprio e ciononostante le aree interessate venivano occupate dal Comune di Catanzaro e irreversibilmente trasformate.

Tra le aree occupate risultavano anche quelle di proprietà dei sig.ri Felicetti, che, con atto di citazione del 18 febbraio 1993, convenivano in giudizio il Comune dinanzi al Tribunale di Catanzaro per sentirlo condannare al risarcimento dei danni subiti.

Con sentenza n. 2340 del 22 ottobre 2005, il giudice adito, ravvisando una responsabilità a carico del Comune di Catanzaro per avere quest'ultimo disposto l'occupazione delle aree interessate in assenza di un formale provvedimento di esproprio¹, condannava l'ente a risarcire ai proprietari ablati la somma di euro 239.259,70, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

La sentenza veniva però appellata dagli stessi sig.ri Felicetti nel tentativo di ottenere un più favorevole risarcimento del danno.

L'atto di appello veniva notificato il 27 ottobre 2006 al Comune di Catanzaro che resisteva all'impugnazione e proponeva a sua volta appello incidentale.

In pendenza di giudizio, i proprietari ablati provvedevano, con atto di precetto datato 6 dicembre 2006, a intimare il pagamento da parte del Comune di Catanzaro del debito riconosciuto dal Tribunale adito con sentenza

¹ Cfr. Verbari, G.B., "La dichiarazione di pubblico interesse", Milano, 1973, 96 s.s.

provvisoriamente esecutiva.

Pertanto, in data 22 febbraio 2007, il giudice dell'esecuzione disponeva in favore dei Felicetti l'assegnazione dei fondi presso la tesoreria comunale.

Alla luce di quanto precede, l'ente, con deliberazione consiliare n. 31 del 18 giugno 2007, riconosceva fuori bilancio il debito corrispondente agli importi dovuti, al fine di poter provvedere alla corresponsione degli stessi in favore degli appellanti.

Con atto di citazione depositato il 18 aprile 2008, la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria della Corte dei Conti convocava in giudizio gli amministratori e il responsabile ufficio espropri del comune di Catanzaro nelle persone dei sig.ri Donato Angelo, Furriolo Marcello, Lapenna Medoro, Vincelli Luigi, Celi Giuseppe e Frontino Raffaele, per sentirli condannare al risarcimento del danno erariale di euro 239.259,70 (oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio), subito dal comune di Catanzaro per effetto della sentenza emessa dal giudice civile.

In particolare, la Procura regionale asseriva che i convenuti, agendo con cariche diverse in nome e per conto dell'ente, avrebbero, con condotta gravemente colposa, omesso di curare il perfezionamento della procedura espropriativa entro il termine quinquennale del 29 luglio 1991, determinando con ciò la condanna del comune di Catanzaro al risarcimento in favore dei proprietari ablati di una somma di denaro (pari a euro 239.259,70 oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio), ben superiore a quella che sarebbe stata agli stessi (proprietari ablati), corrisposta a titolo di indennità di esproprio, qualora la relativa procedura fosse stata eseguita nel pieno rispetto di tutte le norme di legge applicabili in materia².

Con separate memorie depositate dai rispettivi difensori, si costituivano in date distinte tutti i convenuti i quali, affermando (in base ad argomentazioni diverse a seconda della carica da ciascuno di loro rivestita), la loro estraneità ai fatti, dichiaravano l'infondatezza dell'atto di citazione nei loro confronti.

Ad ogni buon conto, a prescindere dalla connotazione soggettiva delle diverse posizioni, le difese dei convenuti erano tutte tese a evidenziare, *in primis*,

² Cfr. Caputi Jambrenghi, V., "In tema di espropriazione dei beni demaniali per causa di pubblica utilità", in Corti Bari, 1966, 102 s.s..

come nel caso *de quo* la condotta del comune di Catanzaro fosse inequivocabilmente inficiata da carenza di potere in considerazione del fatto che la delibera n. 390/1983, con cui il Consiglio Comunale aveva approvato il progetto di espropriazione, non prevedesse i termini entro i quali sarebbe dovuta terminare la procedura di esproprio³.

Pertanto, a causa di tale insanabile omissione, il comune di Catanzaro, secondo le tesi difensive, avrebbe dato luogo non già ad un'occupazione acquisitiva (sia pure illegittima), come erroneamente affermato dalla Procura regionale, bensì ad una vera e propria usurpazione⁴, per la quale non certo potevano rispondere gli amministratori che giammai avrebbero potuto adottare un atto di esproprio nel quadro di una procedura affetta da nullità insanabile⁵.

Oltre a tale profilo di merito, la vicenda all'esame presenta un altro aspetto (che rappresenta il tema principale della nostra trattazione), fermamente contestato dalle difese degli interessati, vale a dire quello concernente il requisito dell'attualità del danno erariale dedotto in giudizio, che, secondo consolidata dottrina e giurisprudenza, deve sussistere al momento della proposizione della domanda risarcitoria.

A tale proposito, le tesi difensive muovevano tutte dall'assunto secondo cui, trattandosi nel caso in esame di danno erariale cd. indiretto, qual è appunto quello derivante da una sentenza civile di condanna dell'amministrazione in favore di un terzo danneggiato, suddetto danno non potesse ritenersi attuale al momento della proposizione della relativa domanda in quanto la sentenza sopra menzionata, sia pure provvisoriamente esecutiva, non era ancora passata in giudicato a causa del giudizio di appello intentato dai proprietari oblati, che vedeva peraltro lo stesso Comune di Catanzaro a sua volta resistente con un atto di appello incidentale.

Nel corso della fase dibattimentale, il Pubblico Ministero respingeva tutte le eccezioni formulate dalle difese, affermando che i termini per l'esproprio sarebbero stati comunque determinati, sia pure in sanatoria, con successiva

³ Cfr. Sandulli, A.M., "Dichiarazione di p.u. ex lege e termine di esecuzione delle opere", in Foro it., 1955, III, 118 s.s..

⁴ Cfr. Pellingra, B., "Usurpazione di pubbliche funzioni, abuso di autorità e concorso apparente di norme", in Giust. Pen., 1950, II, 688 s.s..

⁵ Cfr. Spadaccini, V., "Urbanistica, edilizia, espropriazione negli ordinamenti statali e regionali", Roma, 1972, 355 – 356.

delibera consiliare n. 10 del 22 febbraio 1985, per cui la procedura avrebbe avuto regolare inizio con il decreto sindacale di occupazione ma senza tuttavia concludersi con un formale esproprio, la cui omissione vedrebbe responsabili i convenuti, a carico dei quali il Pubblico Ministero medesimo ribadiva tutte le contestazioni formulate con l'atto introduttivo del giudizio.

Dichiarata chiusa la fase dibattimentale, la causa veniva ritenuta per la decisione.

Il Collegio, chiamato a decidere della causa, non poteva non occuparsi della questione concernente l'attualità del danno erariale dedotto in giudizio, in via assolutamente prioritaria rispetto ad ogni altro profilo della responsabilità configurata a carico dei convenuti.

A tal ultimo riguardo, il collegio, nell'accogliere in pieno le tesi difensive elaborate dai legali dei convenuti sul tema in questione, affermava che il danno erariale cd. indiretto esiste ed è attuale soltanto qualora al momento della proposizione della domanda risarcitoria la sentenza di condanna sia passata in giudicato, senza che nulla rilevi al contrario, la circostanza secondo cui l'ente avesse previamente disposto, con deliberazione consiliare n. 31 del 18 giugno 2007, un debito fuori bilancio.

Quanto precede, infatti, rappresenta un mero atto dovuto sulla base di una procedura burocratica applicabile all'interno di un'amministrazione locale e finalizzata, in ossequio a quanto disposto dall'art. 194, comma 1, lett. A, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, a garantire la copertura finanziaria dei debiti di natura giudiziale che in quanto liquidati con sentenza non possono godere di alcuna originaria previsione di bilancio.

Lo stesso ordine di considerazioni è stato poi utilizzato dal Collegio con riferimento all'altra circostanza, quella secondo la quale il giudice dell'esecuzione avesse, come già esposto in precedenza, emesso un provvedimento per l'assegnazione in favore dei proprietari ablati dei fondi della tesoreria comunale; non potendo neanche da tale circostanza desumersi l'attualità del danno dedotto in giudizio.

In conclusione il giudice contabile, ricusando, per mancanza di danno attuale, la pretesa risarcitoria formulata a carico degli amministratori e del

responsabile ufficio espropri del comune di Catanzaro e ritenendo che il carattere assorbente di tale conclusione rendesse del tutto superflua ogni ulteriore deliberazione sugli altri profili della controversia, respingeva l'atto di citazione nei confronti dei convenuti, in favore dei quali il collegio liquidava, altresì, le spese legali come motivato nella stessa sentenza.

2. Danno erariale indiretto.

Ciò detto, la prima riflessione che risulta opportuno elaborare con riferimento alla pronuncia in epigrafe è quella concernente la tipologia di danno di cui parte istante richiede il risarcimento con l'introduzione dell'atto di citazione nei confronti dei convenuti.

Orbene, nel caso in esame ci si trova di fronte a un'azione di rivalsa esperita dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria della Corte dei conti, nei confronti degli amministratori e del responsabile ufficio espropri del comune di Catanzaro, al fine di conseguire l'indennizzo dei danni da quest'ultimi arrecati ai sigg. Felicetti e al cui risarcimento l'ente era stato condannato dal giudice civile con sentenza provvisoriamente esecutiva.

Il Procuratore della Corte dei conti ha ritenuto che costituisse danno all'erario dello Stato la totale reintegrazione del patrimonio degli attori, nonché il pagamento delle spese e interessi legali, posti a carico del comune di Catanzaro, danno che non si sarebbe mai verificato qualora i convenuti avessero con cura e diligenza eseguito le proprie attività in assoluta conformità con le norme di legge disciplinanti il procedimento espropriativo per pubblica utilità (ex art. 20 della Legge n. 865 del 1971).

In altri termini, l'impianto della testi accusatoria si fondeva sull'argomentazione giuridica secondo la quale dal comportamento omissivo e incurante dei convenuti sarebbe derivato un evidente pregiudizio economico a tutti i componenti la collettività amministrativa, i quali si sono così visti ingiustamente sottrarre delle risorse economiche che avrebbero potuto essere utilizzate diversamente in investimenti convenienti e vantaggiosi per l'intera collettività.

Ne consegue, pertanto, che il danno oggetto del giudizio *de quo* – come è stato più volte accennato in premessa - è riconducibile alla fattispecie del danno erariale c.d. indiretto, ovvero del danno cagionato a terzi da amministratori o dipendenti della pubblica amministrazione e che quest'ultima, in esecuzione di un accordo transattivo o in ottemperanza ad una sentenza di condanna (come nel caso in esame), ha dovuto risarcire.

Siffatta tipologia di danno si distingue dal danno erariale diretto che, invece, si sostanzia in un danno direttamente procurato dai funzionari o dipendenti pubblici al patrimonio della pubblica amministrazione o comunque - secondo un orientamento che è andato consolidandosi in giurisprudenza negli ultimi anni e sul quale avremo modo di tornare in maniera più approfondita nel prosieguo della nostra trattazione - a beni appartenenti all'intera collettività che in quanto tali presentano un interesse pubblico.

Orbene, il collegio, chiamato a decidere in merito alla richiesta di risarcimento del danno dedotto nel giudizio *de quo*, ha concluso, come già abbiamo avuto modo di segnalare in premessa, per la non risarcibilità di siffatto danno in base all'assunto secondo cui, trattandosi appunto di danno erariale c.d. indiretto, quest'ultimo diventa attuale soltanto ed esclusivamente a decorrere dal passaggio in giudicato della relativa sentenza di condanna.

A tal proposito il giudice contabile, richiamandosi a precedenti pronunce delle Sezioni riunite della Corte dei conti^{6 7}, rilevava espressamente che *“nel momento in cui passa in giudicato la sentenza di condanna dell'amministrazione (il cui soggetto ha danneggiato il terzo).....diviene certo liquido ed esigibile il debito dell'amministrazione pubblica nei confronti del terzo danneggiato”,* col che *“il pagamento del debito costituisce comportamento dovuto da parte dell'ente pubblico, il quale non può sottrarsi se non commettendo un illecito”,* giacché il debito è entrato *“come elemento negativo nel patrimonio dell'ente causandone il depauperamento”* .

Dall'altro canto, ci sembra del tutto corretto se non altro per ragioni dettate da esigenze di completezza di esposizione, far altresì presente come l'impostazione che la pronuncia in epigrafe ha voluto seguire, per quanto

⁶ Cfr. Corte dei conti, sezioni riunite, sent. n. 7/QM/2000 del 24 maggio 2000, in www.dirittoediritti.it.

⁷ Cfr. Corte dei conti, sezioni riunite, sent. n. 5/QM/2007 del 19 luglio 2007, in www.dirittoediritti.it.

costituisca, come innanzi esposto, un consolidato orientamento giurisprudenziale, non sia accettata in maniera univoca dall'intera giurisprudenza amministrativa.

In particolare i giudici del Consiglio di Stato hanno, tramite differenti pronunce, rilevato come l'attualità del danno erariale cd. indiretto sia riconducibile non già al momento del passaggio in giudicato della sentenza civile, bensì alla circostanza del pagamento di quanto dovuto in ottemperanza ad una sentenza provvisoriamente esecutiva⁸ od addirittura ad una circostanza precedente, quella cioè del riconoscimento esplicito del debito da parte dell'ente⁹.

In buona sostanza, l'addebito che viene mosso nei confronti dell'impostazione adottata dalla pronuncia in esame è quello di avere relegato in secondo piano il momento del pagamento del debito nei confronti del terzo, circostanza questa che, invece, riveste un'importanza fondamentale al fine di accertare se ci sia stato un reale depauperamento delle risorse pubbliche e quindi se si possa effettivamente parlare di un danno concreto e attuale al patrimonio erariale, che meriti di essere ristorato nell'interesse della collettività.

Orbene, lasciando da parte, sia pure momentaneamente, la questione relativa all'attualità del danno erariale cd. indiretto sulla quale avremmo modo di ritornare nel proseguo della presente trattazione, consideriamo opportuno rilevare come la pronuncia in esame, in ogni caso, faccia proprio il principio cardine secondo il quale il danno erariale – in quanto riconducibile alla responsabilità amministrativa generica (per danno), che notoriamente si contrappone a quella c.d. tipizzata (di tipo sanzionatorio) – deve, affinché possa costituire oggetto di una valida pretesa risarcitoria, presentare contestualmente alla proposizione della domanda attorea i requisiti della certezza, della concretezza e dell'attualità.

Ecco riproporsi il cruciale dibattito - ancora vivo sia in dottrina che in giurisprudenza – vertente sulla distinzione tra responsabilità amministrativa generica (per danno) e responsabilità amministrativa c.d. tipizzata, i cui

⁸ Cfr. Cons. Stato, sez. giur. regione Trentino Alto Adige - Bolzano, sent. n. 37 del 27 luglio del 2007, in www.dirittoediritti.it.

⁹ Cfr. Cons. Stato, sez. III centrale, sent. n. 503/A del 31 dicembre 2007, in www.dirittoediritti.it.

termini riteniamo qui opportuno riprendere, al fine di poter meglio delineare il contesto normativo a cui deve ricondursi la pronuncia in epigrafe, la quale ha, per certi aspetti, segnato (per quanto attiene la questione della liquidazione del danno erariale cd. indiretto), una svolta significativa nella determinazione dei rapporti tra l'attività di controllo del giudice contabile e l'attività della pubblica amministrazione.

3. Evoluzione della nozione di danno erariale nell'ordinamento giuridico.

Orbene, prima ancora di soffermarsi sulla discussione se la responsabilità amministrativa generica (per danno) debba configurarsi come una responsabilità di carattere risarcitorio o di carattere sanzionatorio, per poi indugiare sulla distinzione tra suddetta responsabilità generica e quella c.d. tipizzata, si rende a questo punto opportuno fare un passo indietro e richiamare la definizione di responsabilità amministrativa (generica) che è andata delineandosi nell'ambito del nostro ordinamento giuridico alla luce dei recenti sviluppi dottrinali e giurisprudenziali registratesi in materia.

A tale proposito, ricordiamo come, secondo l'impostazione classica prevalente tempo a dietro in dottrina e in giurisprudenza, la responsabilità amministrativa (generica) si configurasse ogni qualvolta che un funzionario pubblico, tramite una propria azione (atto o comportamento), realizzata nell'espletamento delle attività a cui lo stesso era adibito, cagionava un danno patrimoniale (diretto o indiretto) alla pubblica amministrazione.

Da quanto precede emerge in maniera inequivocabile come il danno erariale avesse originariamente acquisito un'accezione puramente e semplicemente di carattere patrimoniale, in quanto lo stesso (il danno) si identificava esclusivamente in una reale e percettibile diminuzione della consistenza del patrimonio della pubblica amministrazione.

Cosicché, sulla scia di siffatto orientamento, la responsabilità amministrativa (generica) trovava attuazione esclusivamente nei casi in cui il danno, quale diretta o indiretta conseguenza dell'atto o del comportamento del pubblico dipendente (o amministratore), risultasse consistere o in un indebito esborso di danaro pubblico, ovvero, nel mancato introito di denaro nelle casse della

pubblica amministrazione, sostanziandosi, così, rispettivamente nel danno emergente o nel lucro cessante, che da sempre costituiscono, ai sensi dell'art. 1223 c.c., le tipologie di danno proprie del regime civilistico.

Tuttavia, a fronte del continuo evolversi del contesto socio economico circostante, ci si rese conto di come la tradizionale nozione di danno erariale, circoscritta all'ambito della mera patrimonialità, rischiasse di divenire anacronistica e, quindi, di essere del tutto inadeguata a far fronte ai sempre più numerosi casi di *mala gestio* della "cosa pubblica" da parte dei pubblici funzionari. Quest'ultimi, infatti, con sempre maggiore frequenza ponevano in essere atti e comportamenti lesivi di certi interessi generali della collettività che, pur non avendo natura propriamente patrimoniale, assumevano pur sempre una certa rilevanza economica e dovevano, pertanto, considerarsi meritevoli di tutela da parte del giudice contabile.

Ecco che la dottrina prima e la giurisprudenza¹⁰ poi, facendo tesoro delle esperienze passate si sono affrettate, mosse entrambi dall'impellente necessità di riservare alla "cosa pubblica" una tutela che risultasse il più possibile efficace e adeguata all'evolversi dei tempi, a superare¹¹ l'accademica distinzione - improntata al mero concetto di patrimonialità¹² - operata dalla disciplina civilistica tra danno patrimoniale (ex art. 2056c.c.) e danno non patrimoniale (ex art. 2059 c.c.)¹³ e ad ampliare, quindi, la nozione di danno erariale.

Ebbene, secondo l'interpretazione tradizionale della norma civilistica (art. 2059 c.c.), il danno non patrimoniale si identificava solo ed esclusivamente con il danno morale - inteso come turbamento dello stato interiore - e, pertanto, poteva costituire oggetto di legittima domanda risarcitoria soltanto allorquando acquisiva le connotazioni tipiche di suddetto danno.

Successivamente la dottrina¹⁴ e la giurisprudenza - nel tentativo, come innanzi accennato, di creare un ordinamento giuridico che riflettesse nella

¹⁰ Cfr. Cass. Civ., S.U., sent. n. 5668 del 25 giugno 1997, in FI, 1997, I, 2872, nonché, Cass. Civ., S.U., sent. n. 744 del 25 ottobre 1999, in www.cortedicassazione.it, e ancora, Cass. Civ., S.U., sent. n. 4582 del 2 marzo, 2006, in www.cortedicassazione.it.

¹¹ Cfr. Castronovo, "La nuova responsabilità civile", Milano, 2006, 30 ss..

¹² Cfr. Trib. Torino, 8 agosto 1995, in Resp. civ. prev., 1996, 282, con nota di Ziviz, P. "Quale futuro per il danno dei congiunti?"

¹³ Cfr. Cricenti, G., "Una diversa lettura dell'art. 2059 c.c.", in Danno resp., 2003, 957.

¹⁴ Cfr. Bargelli, E., "Danno non patrimoniale e interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c.", in Resp. civ. prev., 2003, 691.

maniera più concreta possibile le esigenze reali di una società sempre in continua evoluzione – intesero estendere la risarcibilità del danno non patrimoniale anche ad altre tipologie di danno che, benché non fossero espressamente previste dalla legge, venivano comunque ritenute degne di tutela costituzionale in quanto pur sempre lesive della persona.

Ecco, così apparire sulla scena giuridica, inizialmente solo sotto il profilo puramente civilistico, la nozione di danno biologico¹⁵ e poi quella di danno esistenziale¹⁶.

Ebbene, sulla scia dei successi conseguiti dalla giurisprudenza civile in tema di risarcibilità del danno non patrimoniale, il giudice amministrativo cercò di non essere da meno e tramite diverse pronunce significative^{17 18 19}, fece proprio il principio secondo cui il privato cittadino che lamentasse una lesione dei propri interessi a seguito di un provvedimento illegittimo della pubblica amministrazione, avesse diritto a invocare il risarcimento non solo del danno di natura patrimoniale, bensì anche di quello di natura non patrimoniale nel quale confluivano il danno morale²⁰, il danno biologico²¹ ed il danno esistenziale^{22 23}.

Vengono, in questo modo trasposti sul piano pubblicistico non solo la nozione - di natura propriamente civilistica - di danno non patrimoniale, bensì anche il principio ermeneutico – mutuato anch'esso dal regime

¹⁵ Per danno biologico si intende la lesione dell'integrità psico-fisica della persona, consistente pertanto in una violazione tale da comportare una modificazione in senso peggiorativo del modo di essere della persona.

¹⁶ Il danno esistenziale si identifica nei danni alla vita di relazione, all'estetica della persona, alla sua dignità, ecc.

¹⁷ Cfr. TAR Puglia, Sez. III, Bari, sent. n. 10483 del 1 giugno 2004, in www.dirittoediritti.it.

¹⁸ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 1096 del 16 marzo 2005, in www.dirittoediritti.it.

¹⁹ Cfr. TAR Puglia, Sez II, Bari, sent. n. 3888 del 15 settembre 2005, in www.dirittoediritti.it.

²⁰ Cfr. Franzoni, M., "Il danno non patrimoniale, il danno morale: una scelta per il danno alla persona", in *Con. giur.*, 2003, 1017.

²¹ Cfr. Ziviz, P., "Danno biologico e danno esistenziale. Parallelismi e sovrapposizioni", in *Resp. civ. prev.*, 2001, 418.

²² Trib. Milano, 8 giugno 2000, in *Resp. civ. prev.*, 2000, 923, con nota di Ziviz, P. "Continua il cammino del danno esistenziale".

²³ Trib. Milano, 21 ottobre 1999, in *Resp. civ. prev.*, 1999, 1335, con nota di Ziviz, P., "Il danno esistenziale preso sul serio", in *Nuova giur. civ.*, I, 558, con nota di Morlotti, L. "Immissioni intollerabili e danno esistenziale".

civilistico - secondo cui siffatto danno trova applicazione non solo nei casi espressamente previsti dalla legge (come statuito dall'art. 2059 del cod. civ.), bensì anche in tutte quelle circostanze non espressamente contemplate dal legislatore in cui si configuri, comunque, un danno alla persona, benché, ben'inteso, di tale danno ne venga data adeguata prova.

Si ritiene a questo punto opportuno rilevare come la giurisprudenza amministrativa sia andata oltre e abbia individuato, in aggiunta a quelle fin qui menzionate, nuove tipologie di danno non patrimoniale – come il danno all'ambiente²⁴ ²⁵, il danno all'economia nazionale²⁶ e il danno all'immagine²⁷ ²⁸ – le quali, comportando costi aggiuntivi in termini di risorse umane e finanziarie necessarie al ripristino dello stato preesistente, si tramutano inequivocabilmente in un danno sociale e quindi in una perdita economica per l'intera collettività.

In buona sostanza, a seguito dei suddetti interventi giurisprudenziali che si sono nel tempo succeduti sul tema in esame, per danno erariale si è finito coll'intendere non solo il mero danno patrimoniale nell'accezione più classica e tradizionale del termine, ma, altresì, ogni altra tipologia di danno che, pur non concretizzandosi in un palese e immediato pregiudizio economico, risultasse, tuttavia, suscettibile di una valutazione di carattere economico e quindi, in quanto tale, ampiamente risarcibile.

Una siffatta impostazione che ha delineato termini diversi della responsabilità amministrativa (generica) e, pertanto, modificato, ampliandola, la nozione di danno erariale, deve essere ricondotta, per poterne cogliere a pieno il senso,

²⁴ Cfr. Maddalena, P., “Nuovi indirizzi della Corte dei Conti in materia di ambiente”, in *Foro It.*, 1979, V, 282.

²⁵ Cfr. Maddalena, P., “Modelli giurisprudenziali per la tutela dell'ambiente”, in *Cons. St.*, 1980, II, 1201.

²⁶ Il danno all'economia nazionale si sostanzia nel nocimento all'interesse generale del corpo sociale alla salvaguardia, all'incremento e al progresso dell'economia nazionale.

²⁷ Il danno all'immagine è inteso come grave perdita di prestigio delle istituzioni che si configura ogni qualvolta un pubblico funzionario ponga in essere un atto o un comportamento lesivi degli interessi collettivi.

²⁸ Cfr. Cass. Civ., S.U., sent. n. 20886 del 27 settembre 2006, in www.cortedicassazione.it. La Corte, chiamata a pronunciarsi anche in ordine alla censura mossa dalle parti ricorrenti circa l'inapplicabilità della giurisdizione contabile in relazione alla pretesa risarcitoria per i danni morali derivanti dalla commissione dell'illecito, statuisce in maniera chiara che il danno all'immagine patito dall'ente pubblico (Azienda Municipalizzata per i Servizi Ambientali di Milano – A.M.S.A.), quale diretta conseguenza dell'affermata responsabilità penale per il reato di corruzione in cui sarebbero incorsi alcuni funzionari dell'ente stesso (per avere quest'ultimi percepito dei compensi elargiti dal rappresentante della società aggiudicatrice della trattativa privata), deve intendersi a tutti gli effetti quale danno patrimoniale, in base all'assunto che siffatto danno si sostanzia, in ogni caso, in una determinata spesa da sobbarcarsi da parte dell'ente medesimo al fine di poter ripristinare il bene giuridico offeso. A tal proposito, la Corte precisa che: “tale danno è dovuto pure in assenza dell'accertamento di reato, sempre che risultino accertate condotte gravemente trasgressive dei più elementari doveri di fedeltà di ogni pubblico agente”.

ad un orientamento giurisprudenziale e dottrinale²⁹ di più ampio respiro che ha ridefinito la nozione di attività amministrativa, improntata non già sulla natura del soggetto preposto al suo svolgimento (né su quella dello strumento giuridico adoperato), bensì, sulla natura degli interessi correlati allo svolgimento dell'attività stessa.

In buona sostanza, alla base dell'esigenza di ridefinire la nozione di danno erariale vi è, senza alcun dubbio, la presa d'atto da parte degli addetti ai lavori di come la tradizionale linea di demarcazione tra pubblico e privato - ovvero tra la natura pubblicistica dell'agire amministrativo e quella privatistica dell'agire dei singoli - sia andata negli ultimi tempi sempre più attenuandosi fino a divenire quasi impercettibile in taluni casi.

Quanto sopra è attribuibile, in massima parte, al fatto che spesso attività così dette istituzionali di enti pubblici, anziché essere espletate direttamente dagli enti medesimi, vengono da quest'ultimi demandate - tramite provvedimento, convenzione, contratto o altro strumento giuridico - a soggetti privati, i quali finiscono, in questo modo, con lo svolgere funzioni istituzionali proprie dei suddetti enti, ma utilizzando nell'espletamento delle attività assegnate strumenti di diritto privato ritenuti più funzionali rispetto a quelli tipici di diritto pubblico³⁰.

Così operando, suddetti soggetti pongono in essere atti e comportamenti che coinvolgono, arrecandone talvolta nocimento, una pletora alquanto vasta e variegata di interessi pubblici tra i quali spesso risultano compresi anche quelli (interessi pubblici), che, pur non avendo una connotazione prettamente patrimoniale, devono, ciononostante (per le ragioni innanzi evidenziate), considerarsi meritevoli di tutela da parte del giudice contabile.

Pertanto, per evitare che in suddetti casi si creasse un vuoto normativo - che avrebbe sempre di più reso inefficace il regime della responsabilità amministrativa (generica), svuotandola di ogni importanza - gli addetti ai lavori si sono posti l'obiettivo (tramite interventi specifici finalizzati a mutare la nozione di rapporto di pubblico impiego o ad ampliare il concetto di danno

²⁹ Cfr. Silvestri, E., "Rapporto di servizio e giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa", in Riv., trim., dir. pubblico, 1962, 823.

³⁰ Cfr. Casetta, "Manuale di diritto Amministrativo", Milano, 2003, 102 ss..

erariale³¹), di integrare e perfezionare la disciplina di una fattispecie giuridica, quale, quella della responsabilità amministrativa per danno, che, a causa del continuo e repentino evolversi del contesto socio-culturale attiguo, ancora incontra ad oggi difficoltà a trovare una sua propria e adeguata collocazione.

4. Responsabilità amministrativa generica (per danno) e nuovo ambito di applicazione.

Allo stesso fine devono ricondursi i numerosi interventi legislativi, i quali, supportati da costanti sviluppi dottrinali^{32 33 34}, hanno contribuito in passato ad ampliare l'ambito di applicazione, nonché a modificare la struttura stessa della responsabilità amministrativa generica.

Facciamo qui riferimento in maniera particolare: **(i)** al regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214, recante disposizioni sul testo unico delle leggi sulla Corte dei conti³⁵, **(ii)** alla legge dell'8 Giugno 1990, n. 142, recante disposizioni in materia di ordinamento delle autonomie locali³⁶, **(iii)** al decreto legge del 13 maggio 1991, n. 152, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa³⁷, **(iv)** al decreto legge del 27 agosto 1993, n. 324, recante disposizioni in materia di servizi sociali, sanità e assistenza³⁸, **(v)** alla legge del 14 gennaio, 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti³⁹, nonché, **(vi)** alla legge del 14 gennaio 1994, n. 19, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti⁴⁰.

³¹ Cfr. ID., "Il danno erariale: una nozione essenziale di non facile definizione", cit. 195.

³² Cfr. Giannini, M.S., "Svolgimento della dottrina delle responsabilità contabili", in Studi in onore di E. Betti, V, Milano, 1962, 185-201.

³³ Cfr. Greco, L., "L'ambito della giurisdizione contabile", in Riv. trim. dir. pubbl., 1967, 914.

³⁴ Cfr. Cannada Bartoli, E., "Materie di contabilità pubblica e giurisdizione della Corte dei conti", in Foro amm., 1967, II, 6.

³⁵ Pubblicato nella G.U. 1 agosto 1934, n. 179.

³⁶ Pubblicata nella G.U. 12 giugno 1990, n. 135.

³⁷ Pubblicato nella G.U. 13 maggio 1991, n. 110.

³⁸ Pubblicata nella G.U. 28 agosto 1993, n. 202.

³⁹ Pubblicata nella G.U. 14 gennaio 1994, n. 10.

⁴⁰ Pubblicata nella G.U. 14 gennaio 1994, n. 19.

Orbene, iniziando per ordine cronologico, segnaliamo come il legislatore del 1934 abbia inteso, con la norma sopra richiamata, delineare il perimetro della responsabilità amministrativa, la quale risultava limitata ai soli danni arrecati dai dipendenti civili dello Stato⁴¹.

Infatti, il Regio decreto del 12 luglio 1934, emanato in virtù degli artt. 32 e 35 della legge del 3 aprile 1933, n. 255, che recava modificazioni all'ordinamento della Corte dei conti, statuiva espressamente, al titolo II, rubricato "Attribuzioni della Corte dei Conti", che il giudice contabile "*giudica sulle responsabilità per danni arrecati all'erario da pubblici funzionari, retribuiti dallo Stato nell'esercizio delle loro funzioni*"⁴².

Giova a questo punto evidenziare come solo molti anni dopo il legislatore, anche incoraggiato da un sempre più consolidato orientamento dottrinale^{43 44}, sia riuscito, con la legge dell'8 Giugno 1990, n. 142, ad ampliare l'ambito di applicazione della responsabilità amministrativa (generica) che veniva estesa agli amministratori e al personale degli enti locali ai quali, per espressa statuizione dell'art. 58, rubricato: "Disposizioni in materia di responsabilità", venivano, così, applicate le disposizioni in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato.

In particolare, il legislatore del 1990, mosso principalmente dall'apprensione per lo sperpero delle finanze erariali da parte della pubblica amministrazione, aveva soffermato la propria attenzione in maniera particolare (come evidenziato al comma 2 del sopra indicato art. 58), sulla categoria di coloro che gestiscono denaro pubblico (sia che lo gestiscano in virtù di un incarico formale ricevuto all'interno degli enti locali e sia che lo gestiscano in quanto nell'espletamento delle loro attività si trovino di fatto ad assumere incarichi propri o equivalenti a quello del tesoriere o degli agenti contabili), sancendo espressamente la sottomissione del loro operato "*alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti*".

⁴¹ Cfr. De Gennaro, D., "La responsabilità patrimoniale di funzionari e impiegati dello Stato", Firenze, 1952.

⁴² Cfr. Cartucci, M., "Il giudizio sui conti degli agenti contabili dello Stato", Padova, 1958.

⁴³ Cfr. Levi, F., "Le responsabilità amministrative e contabili degli amministratori e l'organizzazione degli Enti locali", in Studi sull'amministrazione regionale e locale, Torino, 1978, 105-117.

⁴⁴ Cfr. Scoca, F., "La responsabilità amministrativa degli amministratori locali", in Quaderni di Abruzzo, a cura della Regione Abruzzo, n.9, 1980.

Inoltre, sempre guidato dall'intento di tutelare il denaro pubblico e comunque gli interessi della collettività, il legislatore del 1990, oltre a confermare l'istituzione di appositi comitati regionali a cui veniva demandato il compito di monitorare, a livello regionale e in maniera costante, l'attività degli amministratori e del personale degli enti locali, statuiva, al comma 4 dell'art. 58, che i componenti dei suddetti comitati rispondessero personalmente e solidalmente (con gli autori materiali dell'illecito) del loro operato, sia pure limitatamente ai soli danni arrecati (agli enti locali) con dolo o colpa grave nell'esercizio delle loro funzioni.

Dunque, in ottemperanza alla previsione normativa sopra richiamata, l'operato illecito di tutti gli amministratori e dipendenti degli enti locali, con particolare riferimento a coloro che maneggiano denaro pubblico, dà luogo ad una responsabilità amministrativa il cui accertamento è espressamente demandato alla giurisdizione del giudice contabile, che già risultava essere competente a decidere degli illeciti commessi dagli impiegati civili dello Stato.

Infine, segnaliamo, per ragioni dettate da mera esigenza di completezza di esposizione, come la sopra richiamata norma sia oggi confluita nell'art. 93 del decreto legislativo n. 267 del 2000⁴⁵, recante disposizioni sul testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Il legislatore del 1991, a integrazione di quanto realizzato dal precedente legislatore in tema di garanzie e tutela degli interessi pubblici, ha inteso, con l'art. 17 della legge n. 203/1991⁴⁶ (che ha convertito, con modificazioni, il sopra richiamato decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152), costituire appositi comitati provinciali della pubblica amministrazione dislocati nei capoluoghi di provincia, ai quali venivano demandati compiti di coordinamento e di controllo (in ambito provinciale), delle attività degli organi decentrati dello Stato, nonché degli enti pubblici non territoriali aventi sede nella provincia. Quanto sopra risultava finalizzato all'esigenza, sempre più impellente, di salvaguardare quei principi di trasparenza e di imparzialità a cui deve universalmente

⁴⁵ Pubblicato nella G.U. 28 settembre 2000, n. 227.

⁴⁶ Pubblicata nella G. U. 12 luglio 1991, n. 162.

uniformarsi l'agire amministrativo sia in ambito nazionale che in quello territoriale.

Successivamente, il legislatore del 1993, con la legge del 27 ottobre, 1993, n. 423⁴⁷ (che ha convertito, con modificazioni, il sopra menzionato decreto legge del 27 agosto 1993 n. 324), ha inteso ampliare ulteriormente il campo di applicazione della responsabilità amministrativa per danno che veniva, altresì, estesa agli amministratori e ai dipendenti delle unità sanitarie locali e a quelli delle regioni, ai quali venivano, così, applicate le disposizioni in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato.

Infine, l'iter legislativo di ridefinizione dell'ambito di applicazione della responsabilità amministrativa per danno, di cui abbiamo fin qui illustrato i passaggi più significativi, trova il suo definitivo completamento con la legge del 14 gennaio 1994, n. 20, con la quale il legislatore, allarmato dai sempre più frequenti casi di mala gestione della "cosa pubblica", si era determinato a incrementare ancor di più la giurisdizione della Corte dei conti, che risulta ad oggi competente a giudicare in materia di illeciti commessi dagli amministratori e dipendenti di tutti gli enti pubblici⁴⁸.

In particolare, il legislatore si è deciso, nell'ambito del suddetto processo di ampliamento della responsabilità contabile amministrativa, a configurare la responsabilità di tutti gli amministratori e dipendenti pubblici anche nel caso in cui il danno risulti essere stato cagionato ad amministrazioni o enti diversi da quelli ai quali appartengono gli autori dell'illecito⁴⁹.

Ebbene, dopo aver definitivamente l'ambito di attuazione della responsabilità amministrativa che, per espressa volontà del legislatore e di un orientamento dottrinale da tempo accreditato^{50 51}, deve applicarsi universalmente all'intera categoria dei dipendenti pubblici (siano essi dipendenti dello Stato, o degli enti

⁴⁷ Pubblicata nella G.U. 27 ottobre 1993, n. 423.

⁴⁸ Cfr. Correale, G., "Spunti critici sulla responsabilità personale degli amministratori e dipendenti degli enti pubblici", in *Enti pubblici*, 1979, 107.

⁴⁹ Cfr. Maddalena, P., "La responsabilità degli amministratori e dipendenti pubblici: rapporto con la responsabilità civile e sue peculiarità", in *Foro It.*, 1979, V, 61.

⁵⁰ Cfr. Guccione, V., "La giurisdizione contabile: bilancio di un conflitto e nuove prospettive", in *Giur. cost.*, 1970, 1943.

⁵¹ Cfr. Correale, G., "Ancora in tema di giurisdizione della Corte dei conti", in *Foro amm.*, 1972, III, 724.

locali o delle regioni o ancora degli enti pubblici economici), il legislatore del 1994 ha, altresì, inteso istituire un sistema giurisdizionale efficiente che fosse in grado di creare i presupposti necessari affinché l'istituto in esame trovasse reale e concreta realizzazione e consentisse, pertanto, alla pubblica amministrazione di tramutarsi in una struttura responsabile e coscienziosa sulla quale i privati cittadini avrebbe potuto fare sempre più affidamento.

Facciamo qui riferimento alla legge del 14 gennaio 1994 n. 19 (che ha convertito, con modifiche, il decreto legge del 15 novembre 1993 n. 453)⁵², con la quale il legislatore ha voluto perfezionare quel processo di decentramento della giurisdizione contabile che era stato intrapreso anni addietro con la legge dell'8 ottobre 1984 n. 658⁵³ (rubricata: "Istituzione in Cagliari di una sezione giurisdizionale e delle sezioni riunite della Corte dei conti"), prima e con la sopra richiamata legge n. 203/1991 (che all'art. 16 prevedeva l'istituzione in Calabria, Campania e Puglia di apposite sezioni giurisdizionali della Corte dei conti), poi. Pertanto, in ottemperanza alle norme sopra richiamate, venivano istituite in ogni capoluogo di regione una Sezione giurisdizionale della Corte dei conti e una Procura regionale presso la stessa, aventi circoscrizione e competenza estese ai rispettivi territori regionali.

Tale riforma del sistema giurisdizionale contabile era, quindi, ispirata al criterio della territorialità in base al quale le sezioni regionali riuscivano a essere competenti in materia di giudizi di conto e di responsabilità, nonché, in materia di giudizi ad istanza di parte in materia di contabilità pubblica riguardanti i tesorieri, gli amministratori, i funzionari e agenti della Regione e degli enti regionali nonché delle province, dei comuni e degli altri enti locali compresi nel territorio, ovvero nei confronti di amministratori e funzionari dello Stato, aventi sede o uffici nell'ambito della regione.

⁵² Pubblicata nella G.U. 15 novembre 1993, n. 268.

⁵³ Pubblicata nella G.U. 9 ottobre 1984, n. 278.

Trovava, in questo modo, attuazione già allora – almeno sul piano teorico – quel concetto di avvicinamento al territorio della pubblica amministrazione tanto auspicato dai privati cittadini i quali, attraverso un sistema decentralizzato basato sia sul controllo preventivo dell'agire amministrativo, che sulla censura degli illeciti commessi dagli amministratori e dipendenti pubblici, vedevano esaudite, almeno in linea di principio, le proprie aspettative di convivere con un sistema amministrativo sempre più rispondente alle proprie esigenze.

5. Nuova conformazione della responsabilità amministrativa generica (per danno), secondo la legge del 20 dicembre 1996, n. 639.

Fatto un breve *excursus* legislativo e dottrinale nel corso del quale abbiamo richiamato le leggi più importanti e gli spunti più significativi in dottrina⁵⁴, che hanno contribuito negli anni addietro ad ampliare l'ambito di applicazione della responsabilità contabile amministrativa, giova a questo punto soffermarsi sulle disposizioni contenute nel decreto-legge del 23 ottobre 1996, n. 543⁵⁵ (recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), nel testo integrato dalla relativa legge di conversione del 20 dicembre 1996, n. 639⁵⁶.

Dopo aver esteso, tramite gli interventi legislativi innanzi menzionati, la responsabilità contabile amministrativa all'intera pletora degli amministratori e dipendenti pubblici, le cui attività sono indistintamente rimesse alla giurisdizione della Corte dei Conti, il legislatore del 2006, invece, andando apparentemente controcorrente, ha, con la norma in esame, inteso ridefinire la struttura dell'istituto in esame, limitandone in un certo qual senso la portata.

Giova, a questo punto ricordare, a beneficio del lettore, come, in ossequio a un consolidato orientamento dottrinale^{57 58} e giurisprudenziale⁵⁹ degli anni

⁵⁴ Cfr. Alonzo, A., "Origine storica e formazione giuridica della Corte dei conti italiana", in Studi in onore di F. Carbone, Milano, 1970, 38-65.

⁵⁵ Pubblicato nella G.U. 23 ottobre 1996, n. 249.

⁵⁶ Pubblicata nella G.U. 21 dicembre 1996, n. 299.

⁵⁷ Cfr. Greco, L., "La fonte della responsabilità patrimoniale degli uffici pubblici", in Riv. C. conti, 1959, I, 25.

⁵⁸ Cfr. Vitta, C., "Contrattualità della responsabilità del funzionario verso l'amministrazione pubblica", in Riv. C. conti, 1950, I, 13.

⁵⁹ Cfr. Corte dei Conti., Sez. I, sent. n. 32 del 15 dicembre 1949, www.cortedicassazione.it.

