

# **EVOLUZIONE SOSTANZIALE E PROCESSUALE DEL DANNO ERARIALE**

di Costantino Nassis

*Funzionario TAR Sicilia – Catania*

*Dottore di Ricerca in Diritto Amministrativo (Università “Roma Tre”)*

## **PARTE I: NATURA E CONTENUTI DEL DANNO ERARIALE**

### **1.- Il nucleo essenziale del danno.**

Nel paradigma della responsabilità amministrativa si distinguono tradizionalmente gli elementi oggettivi, rappresentati da un comportamento umano, commissivo od omissivo, e dal danno alla pubblica amministrazione (al primo collegato da un nesso di causalità) e l'elemento soggettivo, costituito dal dolo o dalla colpa grave.

Quantunque non vi siano delle regole precostituite sull'ordine di esame dei vari elementi dell'illecito amministrativo, la giurisprudenza contabile, affrontate e superate le possibili questioni pregiudiziali ed eventualmente anche la questione preliminare di merito relativa alla prescrizione, suole generalmente esaminare il merito del giudizio partendo dall'elemento oggettivo, ed in particolare dalla verifica della sussistenza del danno. Evidenti ragioni di logica e di economia processuale consigliano, infatti, di accertare l'esistenza di un danno all'erario prima di divisare tutti gli ulteriori profili della responsabilità amministrativa quali la condotta, la sua antiggiuridicità e l'elemento soggettivo. Senza danno, non vi può essere responsabilità amministrativa, a prescindere dalla conformazione dogmatica che si voglia dare dell'istituto.

L'elemento oggettivo del danno, oltre ad avere una rilevanza sul piano processuale, rileva anche sotto un profilo sostanziale. Infatti, è sempre acceso il dibattito sulla natura risarcitoria ovvero sanzionatoria della responsabilità amministrativa. Tale disputa classificatoria presenta importanti riflessi sulla considerazione del danno come elemento oggettivo della responsabilità. Accendendo alla tesi della natura risarcitoria, il danno è l'oggetto stesso della domanda giudiziale; secondo la teorica sanzionatoria, invece, il danno è solo un presupposto della condanna e il limite massimo entro cui contenerla. La preferenza accordata, dalla prevalente dottrina e giurisprudenza, alla tesi della natura risarcitoria rende

il danno la pietra angolare della responsabilità amministrativa ed un elemento assolutamente autonomo nella analisi del Giudice contabile<sup>1</sup>.

È importante, inoltre, notare che il danno si pone, il più delle volte, come *eventus damni*, ossia come evento consequenziale alla condotta commissiva od omissiva, alla quale deve essere legato da un nesso di causalità adeguata: si parla perciò di danno-conseguenza. Sussistono, tuttavia, ipotesi nelle quali l'evento del danno è contestuale alla condotta, e non è possibile fare una distinzione empirica dei due momenti. Si è parlato, in tali casi, di danno-evento per significare che il danno è consustanziale al fatto lesivo e non rappresenta un evento logicamente consequenziale e successivo<sup>2</sup>.

Giova comunque ribadire che fatto lesivo e danno sono elementi concettualmente distinti, al pari del nesso di causalità, e non possono mancare in nessun caso per configurare una responsabilità risarcitoria. La contestualità del fatto con l'evento non determina, invero, alcuna identificazione tra i due distinti elementi. Il danno all'immagine, ad esempio, non sussiste quando l'atto lesivo non abbia avuto sufficienti riflessi sull'opinione pubblica, di tal che nessun *clamor fori* abbia concretamente inciso il decoro e la reputazione dell'amministrazione interessata.

Su tesi contrarie si sono poste le Sezioni Riunite della Corte dei Conti del 2003, precisando, sulla premessa che il concetto di danno erariale va definito in rapporto alla specifica norma di protezione, che «il danno non potrà che consistere nella mancata realizzazione della specifica finalità perseguita dalla norma di tutela e quindi coincidere con la violazione della stessa ... il danno all'immagine deve essere individuato come danno-evento: da tale classificazione consegue che la prova della lesione è *in re ipsa*»<sup>3</sup>. La posizione assunta dalla Sezioni Riunite nel 2003 – che va peraltro relativizzata alla luce degli altri principi affermati nella medesima occasione, ed in considerazione della perseguita finalità di mitigare le difficoltà probatorie del danno c. d. esistenziale – determinerebbe una poco auspicabile dequotazione del danno nelle fattispecie di responsabilità erariale, assorbendolo nella nozione di anti-giuridicità della condotta lesiva. È bene dunque tenere ferme la distinzione tra atto o comportamento illecito e danno (causalmente connesso), e la necessità della compresenza di

---

<sup>1</sup> Sulla centralità dell'elemento del danno in considerazione della prevalente natura risarcitoria della responsabilità erariale, si veda PISANA, *La responsabilità amministrativa. Illustrata con la giurisprudenza più recente*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 160-161 e p. 176-178.

<sup>2</sup> Sul tema, rileva MONATERI (*Responsabilità civile*, voce del Digesto civ., vol. XVII, Torino 1998, p. 12) che il danno-evento attiene all'*an*, mentre il danno-conseguenza riguarda il *quantum*. Critici sulla distinzione tra danno-evento e danno-conseguenza SCOGNAMIGLIO, *Appunti sulla nozione di danno*, in Riv. dir. e proc. civ., 1969, p. 482; e BIANCA, *Diritto civile*, Milano, 1994, p. 114.

<sup>3</sup> Corte Conti, Sez. Riun., 23 aprile 2003, n. 10/QM, in *Foro amm. CDS* 2003, p. 1419; e *Foro amm. CDS* 2003, p. 2029 (s. m.).

entrambi gli elementi perché si possa configurare una fattispecie di responsabilità amministrativa<sup>4</sup>. Diversamente opinando, riemergerebbe surrettiziamente la responsabilità formale (di matrice sanzionatoria) fondata sul mero *versari in re illicita*, che indurrebbe gli operatori pubblici ad atteggiamenti eccessivamente prudenti e rigidi. La stessa giurisprudenza contabile successiva ha avvertito l'onere di specificare che «la natura di danno-evento va accettata quando sottolinea la gravità del nocumento inferto, ma sul piano applicativo occorrono precisazioni. Se, con la prefata qualifica, si vuole affermare che basta, ai fini della condanna, la lesione del bene protetto, va replicato che, così argomentando, si trasforma la condanna comminata nell'ambito dei confini giurisdizionali della Corte dei Conti in una pena pubblica in senso totalitario, disancorata dagli effetti dannosi»<sup>5</sup>.

## **2.- Il danno nel diritto civile**

### **2.1.- Principi generali.**

Le coordinate fondamentali in tema di risarcimento del danno sono fissate negli artt. 2043 e 2059 del codice civile<sup>6</sup>. Dal combinato disposto dei due articoli, risulta una *summa divisio* fra danni patrimoniali e danni non patrimoniali. Nessuna particolare difficoltà si riscontra per la definizione del danno patrimoniale, nella duplice foggia di danno emergente e di lucro cessante<sup>7</sup>, che è tale se determina una diminuzione effettiva del patrimonio di un soggetto, identificabile – secondo il tradizionale approccio della *Differenztheorie* del Mommsen – nel danno patrimoniale differenziale: vale a dire nella differenza fra la situazione patrimoniale complessiva del danneggiato a seguito dell'illecito (sottraendo) e la situazione patrimoniale che si sarebbe determinata in mancanza dell'illecito (minuendo)<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Corte Conti, Sez. Friuli - Venezia Giulia, 26 aprile 2005, n. 285, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>5</sup> Corte Conti, Sez. Toscana, 17 maggio 2005, n. 273, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>6</sup> Art. 2043 c. c.: «Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno»; Art. 2059 c. c.: «Il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge».

<sup>7</sup> Il codice civile definisce il «danno emergente» come la «perdita subita», ovvero la diminuzione della sfera patrimoniale conseguenza dell'inadempimento (art. 1223 c. c.); indica, invece, il «lucro cessante» come il «mancato guadagno», ovvero l'utilità patrimoniale netta che viene meno a causa dell'inadempimento (art. 1223 c. c.). In argomento si rinvia, per tutti, a BIANCA, *Diritto civile*, cit., p. 109 e p. 55.

<sup>8</sup> Nell'originaria formulazione della *Differenztheorie*, il *danno patrimoniale* si contrappone al *danno reale*, che a sua volta è frutto dell'evoluzione del concetto di *danno materiale* (o naturale). Il danno patrimoniale consente il risarcimento delle spese e del lucro cessante. Nell'opera di MOMMSEN, *Zur Lehre von dem Interesse (Beiträge zum Obligationenrecht*, vol. II), Braunschweig, 1855, p. 3 ss., e di WINDSCHEID, *Diritto delle pandette*, trad. it., II, Torino, 1925, § 257, p. 36, la concezione reale del danno (*aestimatio rei*) è soppiantata da una concezione patrimoniale (*quanti*

Più difficile è la definizione del danno non patrimoniale, che riguarda i beni immateriali, quali la vita affettiva, la salute, l'onore, il prestigio, il nome *et similia*. Risulta tradizionalmente riconosciuto dalla dottrina e nella pratica forense il c. d. danno morale, consistente nel turbamento, nel patema d'animo, nel dolore psichico che il fatto lesivo può aver provocato, suscettibile di riparazione configurata come *pretium doloris* o *schmerzensgeld* (prezzo del dolore). Di più recente conformazione sono il danno biologico (contro il bene della salute), il danno all'immagine (contro il bene dell'identità, dell'onore, del prestigio), il danno esistenziale (contro i beni che concorrono a qualificare in termini positivi la vita e l'esistenza umana). In tutti questi casi, si sono posti rilevanti problemi di quantificazione in termini monetari del danno non patrimoniale.

## **2.2.- Il danno patrimoniale e il danno non patrimoniale nella giurisprudenza civilistica.**

Dagli artt. 2043 e 2059 c. c., si desume che l'obbligo di risarcimento posto dal primo in termini così assoluti e perentori non può che riguardare i danni patrimoniali, mentre la risarcibilità dei danni non patrimoniali è prevista esclusivamente negli specifici «casi determinati dalla legge». In altre parole all'atipicità dei fatti generatori di danni patrimoniali («qualunque fatto ...») corrisponde la tipicità dei fatti generatori di danni non patrimoniali («solo nei casi determinati dalla legge»).

I «casi determinati dalla legge», a parte alcune fattispecie di trascurabile rilevanza, sono stati per lungo tempo identificati in quelli desumibili dall'art. 185 del codice penale<sup>9</sup>. Si ritenne di conseguenza che solo allorché il fatto dannoso costituiva reato, ne discendesse l'obbligo di risarcire anche gli eventuali danni non patrimoniali. Un primo problema ermeneutico connesso a siffatto presupposto giuridico della risarcibilità del danno non patrimoniale fu quello di stabilire se occorresse una sentenza irrevocabile di condanna per attribuire al fatto lesivo la natura di reato, o se bastasse il rinvio a giudizio per l'astratta configurabilità del fatto come reato, anche se fosse successivamente intervenuta una pronuncia di proscioglimento per prescrizione o per altri motivi. La giurisprudenza prevalente ha preferito, per ragioni primariamente pratiche, utilizzare il secondo criterio.

---

*interest*), che ha riguardo all'intero patrimonio del danneggiato. Questa evoluzione, per certi versi, può essere considerata un recupero del significato originario dei termini: «il *quod interest*, ravvisato nel suo significato originario, allude ad una aspettativa protetta dal diritto ed esprime – mediante un raffronto fra due situazioni, l'una di carenza l'altra di appagamento – l'interesse di una persona al verificarsi dell'evento o dello stato di fatto cui si rivolge la sua aspettativa»: così BETTI, v. «*Id quod interest?*», in *Nov. Dig. It.*, vol. VIII, Torino, 1962, p. 133.

<sup>9</sup> Art. 185 c. c. «1. Ogni reato obbliga alle restituzioni, a norma delle leggi civili. 2. Ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui».

L'ambito obiettivamente angusto di risarcibilità del danno non patrimoniale conseguente alla rigida applicazione del combinato disposto degli artt. 1049 c. c. e 185 c. p. indusse il Giudice delle leggi, in una fondamentale pronuncia del 1986, ad inferire, «dall'esame della legislazione e dei relativi lavori preparatori nonché della giurisprudenza e della dottrina, precedenti e successive all'emanazione del vigente codice civile», che i danni non patrimoniali considerati dall'art. 2059 c.c. dovessero identificarsi esclusivamente con i danni morali subiettivi, ossia col patema e la sofferenza psichica causati alla persona fisica dal fatto reato. Coerentemente, nella medesima decisione, la Corte costituzionale estese, in via interpretativa, la portata normativa dell'art. 2043 c. c., il quale non coprirebbe i soli danni patrimoniali, ma sarebbe una norma secondaria aperta, la cui applicazione suppone l'esistenza di una norma giuridica primaria di diritto obiettivo, dalla cui violazione fa derivare le conseguenze risarcitorie. Nella fattispecie concretamente trattata (danno biologico), la Corte costituzionale individuò la norma primaria nell'art. 32 Cost., che integrerebbe l'art. 2043 c. c., specificandone il precetto sanzionatorio<sup>10</sup>.

### **2.3.- La definitiva consacrazione di un sistema bipolare costituzionalmente orientato**

Dopo un periodo non breve di tentennamenti, durante il quale l'interpretazione offerta dalla Consulta ebbe un certo seguito, la Corte di Cassazione superò progressivamente l'orientamento del Giudice costituzionale. In una sentenza del 2003<sup>11</sup>, la Corte Suprema ha difatti stabilito con vigore che il danno non patrimoniale menzionato nell'art. 2059 c. c. non deve essere limitato alla riduttiva nozione di danno morale subiettivo e che, in virtù del principio della gerarchia delle fonti, il legislatore ordinario non può limitare ai soli casi previsti dalla normativa ordinaria il risarcimento per la lesione di valori direttamente riconducibili alla persona umana e consacrati in norme costituzionali. Riportata così la responsabilità civile nello schema bipolare previsto dal codice del 1942

---

<sup>10</sup> Corte Cost., 14 luglio 1986, n. 184. Ha precisato la Corte delle leggi: «Anche se l'art. 32 Cost. non contempla espressamente il risarcimento, in ogni caso, del danno biologico, è dallo stesso articolo che può desumersi, in considerazione dell'importanza dell'enunciazione costituzionale del diritto alla salute come diritto fondamentale del privato, la difesa giuridica che tuteli nella forma risarcitoria il bene della salute personale. La vigente Costituzione, garantendo principalmente valori personali, svela che l'art. 2043 c. c. va posto soprattutto in correlazione agli articoli della Carta fondamentale (che tutelano i predetti valori) e che, pertanto, va letto in modo idealmente idoneo a compensare il sacrificio che gli stessi valori subiscono a causa dell'illecito».

<sup>11</sup> Cass., Sez. III, 12 dicembre 2003, n. 19057, in *Giust. civ.* Mass. 2003, p. 12; *Danno e resp.* 2004, p. 762; *Assicurazioni* 2004, II, p. 32; in *Nuova giur. civ. commentata* 2004, I, p. 408 (nota di NEGRO); confermata con parole quasi identiche dalla sentenza 20 febbraio 2004, n. 3399, in *Foro it.* 2004, I, p. 1059.

(danno patrimoniale – art. 2043 – e danno non patrimoniale – art. 2059 –), la Cassazione ha affermato che la lesione di valori (non patrimoniali) considerati inviolabili dalla Costituzione può essere sanzionata ricorrendo direttamente all'art. 2059 c. c., senza forzare il significato giuridico dell'art. 2043 c. c., posto ad esclusivo presidio dei danni patrimoniali.

Anche la Corte costituzionale, recependo favorevolmente la sopravvenuta evoluzione interpretativa, ha peraltro accreditato «un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c., tesa a ricomprendere nell'astratta previsione della norma ogni danno di natura non patrimoniale derivante da lesione di valori inerenti alla persona: e dunque sia il danno morale soggettivo, inteso come transeunte turbamento dello stato d'animo della vittima; sia il danno biologico in senso stretto, inteso come lesione dell'interesse, costituzionalmente garantito, all'integrità psichica e fisica della persona; sia infine il danno derivante dalla lesione di altri interessi di rango costituzionale inerenti alla persona»<sup>12</sup>.

Giova rimarcare l'ambiguità lessicale della precedente giurisprudenza (ordinaria e costituzionale) nel definire le «posizioni» costituzionalmente tutelate e quindi risarcibili (chiamate talvolta «diritti», talaltra «interessi» o «valori»), che era giustificabile in considerazione di una «pietrificata» giurisprudenza che limitava il risarcimento al solo danno *contra ius*, inteso quest'ultimo come diritto soggettivo perfetto. Successivamente, la storica sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione, 22 luglio 1999, n. 500, ha ammesso la risarcibilità anche del danno arrecato *non iure*, «nel senso che il fatto produttivo del danno non debba essere altrimenti giustificato dall'ordinamento giuridico»<sup>13</sup>, consentendo dunque di qualificare come danno ingiusto (risarcibile) il pregiudizio di qualsiasi interesse garantito dall'ordinamento, a prescindere dalla natura della posizione giuridica offesa. Sicché, del danno non patrimoniale è possibile predicare la risarcibilità, oltre che nelle ipotesi di condotte lesive penalmente rilevanti, anche nei casi in cui discenda dalla lesione di un interesse protetto dalla Costituzione.

Merita, infine, fare riferimento all'importantissima sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione, 11 Novembre 2008, n. 26972, che ha integralmente riformulato lo statuto del danno non patrimoniale e di cui è doveroso riportare i passaggi più significativi: «Nell'ambito della categoria generale

---

<sup>12</sup> Corte Cost., 11 luglio 2003, n. 233, in *Giur. it.* 2003, p. 1777 (nota di CENDON, ZIVIZ); *Dir. & Formazione* 2003, p. 1177 (nota di CENDON, ZIVIZ); *D&G - Dir. e giust.* 2003, 29, p. 42 (nota di PECCENINI), *Resp. civ. e prev.* 2003, p. 1036 (nota di ZIVIZ).

<sup>13</sup> Cass., Sez. Un., 22 luglio 1999, n. 500, in *Giust. civ.* 1999, I, p. 2261 (nota di MORELLI); *Contratti* (I) 1999, p. 869 (nota di MOSCARINI); *Corriere giuridico* 1999, p. 1367 (nota di DI MAJO; MARICONDA); *Danno e resp.* 1999, p. 965 (nota di AA.VV.); *Giornale dir. amm.* 1999, p. 832 (nota di TORCHIA); *Urbanistica e appalti* 1999, p. 1067 (nota di PROTTO); *T.A.R.* 1999, I, p. 225 (nota di BONANNI); *Riv. giur. polizia* 1999, p. 714.

del danno non patrimoniale, la formula “danno morale” non individua una autonoma sottocategoria di danno, ma descrive, tra i vari possibili pregiudizi non patrimoniali, un tipo di pregiudizio, costituito dalla sofferenza soggettiva cagionata dal reato in sé considerata. Sofferenza la cui intensità e durata nel tempo non assumono rilevanza ai fini della esistenza del danno, ma solo della quantificazione del risarcimento [...] Il danno non patrimoniale è categoria generale non suscettiva di suddivisione in sottocategorie variamente etichettate. In particolare, non può farsi riferimento ad una generica sottocategoria denominata “danno esistenziale”, perché attraverso questa si finisce per portare anche il danno non patrimoniale nell’atipicità, sia pure attraverso l’individuazione della apparente tipica figura categoriale del danno esistenziale, in cui tuttavia confluiscono fattispecie non necessariamente previste dalla norma ai fini della risarcibilità di tale tipo di danno, mentre tale situazione non è voluta dal legislatore ordinario né è necessitata dall’interpretazione costituzionale dell’art. 2059 c. c. che rimane soddisfatta dalla tutela risarcitoria di specifici valori della persona presidiati da diritti inviolabili secondo Costituzione [...] Il danno non patrimoniale di cui all’art. 2059 c. c., identificandosi con il danno determinato dalla lesione di interessi inerenti la persona non connotati da rilevanza economica, costituisce categoria unitaria non suscettiva di suddivisione in sottocategorie. Il riferimento a determinati tipi di pregiudizio, in vario modo denominati (danno morale, danno biologico, danno da perdita del rapporto parentale), risponde ad esigenze descrittive, ma non implica il riconoscimento di distinte categorie di danno. È compito del giudice accertare l’effettiva consistenza del pregiudizio allegato, a prescindere dal nome attribuitogli, individuando quali ripercussioni negative sul valore-uomo si siano verificate e provvedendo alla loro integrale riparazione»<sup>14</sup>. A conclusione di una parabola giurisprudenziale iniziata più di cinquanta anni orsono, la Corte Suprema ha dunque autorevolmente ricondotto il danno non patrimoniale (risarcibile) nel suo alveo primitivo, l’art. 2059 c. c., che lo configura come categoria unitaria di danni tipici, da individuarsi, volta per volta, facendo riferimento alle norme costituzionali poste a tutela della persona. L’intervento ermeneutico della Cassazione ha dato un notevole contributo a precisare il significato ed il perimetro del danno non patrimoniale e ha scongiurato, attraverso articolate e condivisibili argomentazioni, il rischio di una «esplosione» incontrollata dei casi risarcibili.

---

<sup>14</sup> Cass., Sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26972, in *Giust. civ. Mass.* 2008, 11, p. 1607; *Giust. civ.* 2009, 4-5, p. 913; *Giust. civ.* 2009, 4-5, p. 913 s.m. (nota di ROSSETTI); *Assicurazioni* 2008, 4, p. 441 s.m. (nota di GUSSONI; ROSSETTI).

## **2.4.- Il danno non patrimoniale alla persona giuridica**

Gli arresti giurisprudenziali testé menzionati concernevano diritti, interessi e valori inerenti alla persona umana. Essi si riferivano, infatti, al diritto alla salute ed alla libera esplicazione della capacità lavorativa, cioè ad interessi strettamente connessi alla persona umana, nella sua connotazione fisica e spirituale. Ciò non esclude, tuttavia, che i principi ivi enunciati possano essere parzialmente riferibili anche alla persona giuridica, la quale può, in determinate condizioni, subire danni non patrimoniali alla stregua della persona fisica. In tal senso si pronunciò nel 1991 la Corte di Cassazione<sup>15</sup> in una notissima vicenda di corruzione, per la quale il Ministero della Difesa Aeronautica aveva ottenuto dai Giudici del merito il risarcimento sia dei danni patrimoniali, sia dei danni non patrimoniali. In quel significativo episodio, la sentenza dei Giudici d'Appello era stata impugnata dai soccombenti anche sotto il profilo della non configurabilità, ai fini risarcitori, del danno non patrimoniale riferito alla persona giuridica (nella fattispecie una pubblica amministrazione), sul rilievo che le sofferenze ed i patemi d'animo (artt. 2059 c. c. e 185 c. p.) riguardassero esclusivamente le persone fisiche e non entità giuridiche spiritualmente insensibili. Sul punto, la Corte osservò preliminarmente che l'impugnativa assumeva in premessa una equazione, quella tra danno non patrimoniale e danno morale, da considerare superata, in quanto, sulle orme della Corte costituzionale, la dottrina e la giurisprudenza erano ormai concordi a ritenere incorporata nella nozione di danno non patrimoniale qualsiasi conseguenza pregiudizievole di un illecito che, quantunque non suscettibile di valutazione monetaria basata su criteri di mercato, meritasse una riparazione in termini economici. Nel prosieguo della decisione, la Suprema Corte soggiunse che «tale più ampia connotazione del danno non patrimoniale consente appunto di escludere che possa dirsi *a priori* che le persone giuridiche non possano risentirlo, in quanto enti non tolleranti una sofferenza spirituale. Per contro – comprendendo anche il danno non patrimoniale tutta una serie di effetti lesivi che prescindono dalla c. d. personalità psicologica del danneggiato – è innegabile che esso sia in tesi riferibile anche ad entità giuridiche prive di fisicità. E pertanto – anche se tutta una serie di fattispecie generatrici di pregiudizi non patrimoniali, quali quelle lesive della vita, della libertà personale, dell'integrità fisica restano in concreto per sempre irriparabili alle persone giuridiche, potendo trovare solo nelle persone fisiche il loro referente – è innegabile che, ove anche gli enti personificati siano titolari di diritti non patrimoniali (come quelli alla tutela dell'onore, della reputazione, dell'identità personale) possano allora anch'essi conseguentemente subire un pregiudizio non patrimoniale dalla

---

<sup>15</sup> Cass., Sez. I, 10 luglio 1991, n. 7642, relativa al c. d. “Affare Lockheed”, in *Giust. civ. Mass.* 1991, fasc. 7; *Giust. civ.* 1991, I, p. 1955.

correlativa aggressione»<sup>16</sup>. I Giudici di legittimità decisero in senso analogo su una domanda di risarcimento avanzata dalla Repubblica islamica dell'Iran per i danni non patrimoniali subiti a causa della proiezione in Italia di un film, nel quale false scene di tortura erano attribuite a militari dell'esercito iraniano<sup>17</sup>.

### **3.- Il danno nella normativa sulla responsabilità amministrativa**

Esplicitati, in estrema sintesi, i punti di riferimento della responsabilità civile per i danni patrimoniali e non patrimoniali, gioverà svolgere una rapida ricognizione della normativa sulla responsabilità amministrativa.

L'art. 20, legge del Regno di Sardegna 23 marzo 1853, n. 1483, dichiarava i funzionari dello Stato, e specialmente quelli incaricati delle verificazioni dei contabili, responsabili delle somme di cui lo Stato andasse perdente per loro colpa. L'art. 61, legge del Regno d'Italia 22 aprile 1869, n. 5026, dichiarava che gli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato avrebbero dovuto rispondere dei valori che fossero per colpa o negligenza perduti dallo Stato. In termini affatto simili dispone anche il vigente art. 81, R. D. 18 novembre 1923, n. 2440<sup>18</sup>. Tali norme, originariamente riferite alle sole perdite patrimoniali causate da pubblici funzionari, pongono una specifica attenzione sulla c. d. "responsabilità contabile", cioè sulla responsabilità dei pubblici ufficiali che abbiano l'onere di custodire o maneggiare denaro o altri valori.

L'art. 82 del R. D. 18 novembre 1923, n. 2440, relativo invece alla responsabilità amministrativa in senso lato, adopera la seguente formulazione sintetica: «L'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo». L'art. 83, R. D. cit., soggiunge che la «Corte dei conti [...] valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto». Espressioni analoghe sono state riprodotte nell'art. 52, R. D. 12 luglio 1934, n. 1214. Anche gli artt. 261- 265, del testo unico della legge comunale e provinciale (R. D. 3 marzo 1934, n. 383) recavano i termini «danni recati», «fatto

---

<sup>16</sup> Cass., Sez. I, 10 luglio 1991, n. 7642, cit.

<sup>17</sup> Cass., Sez. I, 5 dicembre 1992, n. 12951, in *www.leggiditalia.it*. A conferma di tale orientamento vedi anche la più recente Cass., Sez. III civ., 3 marzo 2000, n. 2367, in *Giust. civ. Mass.* 2000, p. 518; *Danno e resp.* 2000, p. 490 (nota di CARBONE).

<sup>18</sup> Così recita l'ultimo comma dell'art. 81, R. D. 18 novembre 1923, n. 2440, «Gli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato, compresi quelli dell'ordine giudiziario e specialmente quelli a cui è commesso il riscontro e la verifica delle casse e dei magazzini, debbono rispondere dei valori che fossero per loro colpa o negligenza perduti dallo Stato».

dannoso», «danni», locuzioni equivalenti si ritrovano negli artt. 18 e 19, D. P. R. 10 gennaio 1957, n. 3; nell'art. 8, legge 20 marzo 1975, n. 70; nell'art. 30, legge 19 maggio 1976, n. 335; nell'art. 33, D.lgs 28 Marzo 2000, n. 76; nell'art. 58, legge 8 giugno 1990, n. 142. Al «danno» o al «danno erariale» si riferiscono, infine, la legge 14 gennaio 1994, n. 20; il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito in legge 20 dicembre 1996, n. 639; il D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (art. 248); la legge 27 marzo 2001, n. 97 (art. 7); la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (art., commi 231-232).

Come risulta da questa breve rassegna<sup>19</sup>, in nessuna delle norme concernenti la responsabilità amministrativa il legislatore ha qualificato il danno alla cosa pubblica con l'aggettivo «patrimoniale». Questo dato di rilievo non è tuttavia *ex se* significativo ed univoco. Così come sarebbe plausibile ritenere che il legislatore abbia trascurato di specificare l'aggettivo perché intendeva stabilire una accezione lata del danno risarcibile, inclusiva anche del danno non patrimoniale, allo stesso modo si può sostenere che il legislatore (soprattutto quello degli anni più lontani) semplicemente non ha avvertito il bisogno di specificare alcunché, atteso che la patrimonialità del danno era un dato pacifico ed incontrovertito. È comunque un fatto storico che, per molti lustri, il danno erariale, presupposto oggettivo della responsabilità amministrativa, fu concepito esclusivamente come danno patrimoniale.

#### **4.- Il progressivo superamento della concezione patrimonialista del danno pubblico**

Una prima innovazione fu percepita<sup>20</sup> nella sentenza della Corte dei Conti, Sez. I, 15 maggio 1973, n. 39, nella quale, partendo appunto dalla osservazione dell'assenza di una testuale connotazione patrimoniale del danno nella normativa di riferimento, si ritenne sufficiente, come presupposto oggettivo della fattispecie risarcitoria, il danno pubblico consistente nella turbativa dei beni appartenenti alla collettività organizzata nello Stato e negli enti pubblici. Si inaugurò così la nuova concezione del danno erariale come compromissione di interessi di carattere generale del corpo sociale, ossia come lesione di beni che non appartengono al patrimonio dello Stato-persona ma a tutti i membri indifferenziati della collettività<sup>21</sup>. In una sentenza successiva<sup>22</sup>, la Corte dei Conti ebbe

---

<sup>19</sup> Per una elencazione completa ed accurata, si rinvia a PISANA, *La responsabilità amministrativa. Illustrata con la giurisprudenza più recente*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 169 - 171.

<sup>20</sup> Vedasi POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, in SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, 1997, p. 93.

<sup>21</sup> L'espressione suggestiva è di MADDALENA, *Responsabilità civile e amministrativa: diversità e punti di convergenza dopo le leggi nn. 19 e 20 del 14 gennaio 1994*, in *Cons. Stato*, 1994, II, 1428 ss., p. 1439; Cfr. anche MADDALENA, *Le nuove frontiere della responsabilità amministrativa*

occasione di ribadire tale concetto, specificando che del patrimonio pubblico fa parte anche «l'insieme di beni ed utilità economicamente apprezzabili, che siano a disposizione e in uso alla collettività, e nei cui confronti lo Stato o l'ente territoriale assume l'obbligo di tutela».

Ciò nondimeno, fino agli anni Novanta, la giurisprudenza contabile, in generale, rimase fedele alla tradizionale conformazione patrimoniale del danno pubblico<sup>23</sup>, e anche quando ammise – come fecero le Sezioni Riunite in relazione al famoso affare dei cc. dd. fanghi rossi di Scarlino<sup>24</sup> – che sono tutelate dall'azione di responsabilità amministrativa non solo le cose materiali, ma anche beni immateriali, lo fece nella considerazione che la lesione di tali beni, in quanto suscettibili di valutazione economica, finisce per costituire danno patrimoniale, sotto il profilo delle spese necessarie per il ripristino dello *status quo ante* o in relazione al mancato guadagno.

Persino nel caso di fatti costituenti reato, si riteneva che l'obbligatorietà dell'azione del P. M. contabile fosse incompatibile con la facoltà di pretendere o meno il ristoro dei danni morali<sup>25</sup>. Era altresì ritenuta ammissibile la domanda di risarcimento per lesione di beni immateriali come l'attendibilità e il buon nome da spendere in commercio (da parte delle pubbliche imprese), sul presupposto che si trattasse pur sempre di

---

*nell'attuale evoluzione del diritto amministrativo*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it), par. 13, secondo l'autore appare chiaro che il danno erariale «non è più configurabile come un danno individuale alla persona giuridica pubblica, ma come un danno alla comunità, e cioè come danno ad un soggetto plurimo. In altri termini, gli interessi lesi sono quelli collettivi, e la relativa valutazione non può essere fatta prescindendo da questo carattere [...] Le conseguenze, come agevolmente si può capire, non sono di lieve momento. È infatti il tradizionale concetto di patrimonialità del danno che viene posto in discussione, in quanto gli interessi della collettività vanno ben oltre il tradizionale interesse cosiddetto erariale». In termini conformi, e più in generale sull'emergere della collettività sulla scena dell'ordinamento giuridico con il suo carico di diritti e di interessi da tutelare, PARENZAN, *Ascendono al rango di diritti fondamentali dell'uomo della seconda generazione i diritti della collettività evidenziati dal diritto contabile pubblico in ordine alla gestione dei mezzi pubblici*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, n. 1 (2003), p. 6 e ss. Peraltro, in questo saggio si avanza l'idea di includere i diritti proclamati dal diritto contabile pubblico tra i diritti fondamentali dell'uomo di seconda generazione.

<sup>22</sup> Corte Conti, Sez. I, 8 ottobre 1979, n. 61, in *Foro it.*, III, p. 593.

<sup>23</sup> Tra le tante, Corte Conti, Sez. I, 18 febbraio 1980, n.17, in *Foro amm.* 1980, I, p. 1840; Corte Conti, Sez. Sardegna, 21 gennaio 1994, n. 16, in *Riv. corte conti* 1994, f. 1, p. 111; Corte Conti, Sez. II, 27 febbraio 1995, n. 25, in *Riv. corte conti* 1995, f. 2, p. 109; Corte Conti, Sez. Riun., 29 gennaio 1997, n. 12/A, in *Riv. corte conti* 1997, f. 2, p. 94; Corte Conti, Sez. III, 29 marzo 1999, n. 57/A, in *Riv. corte conti* 1999, f. 2, p. 61, dalle quali risulta chiaro che la Corte dei Conti considerava il danno erariale, in base agli ordinari schemi civilistici, come un pregiudizio economico di tipo patrimoniale «certo, concreto e attuale». Sul punto vedasi anche CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Giuffrè, 2003, p. 50 e ss.

<sup>24</sup> Corte Conti, Sez. Riun., 16 giugno 1984, n. 378/A, in *Foro it.* 1985, III, 1, p. 37.

<sup>25</sup> Corte Conti, Sez. I, 1 giugno 1987, n. 99, in *Foro amm.* 1987, f. 10.

danni patrimonialmente valutabili. Difficilmente veniva riconosciuto il ristoro del danno al decoro e al prestigio dell'amministrazione privo di riflessi patrimoniali<sup>26</sup>. Tale orientamento era sostanzialmente condiviso anche dalla Cassazione<sup>27</sup>.

Una corrente giurisprudenziale più aperta ammetteva la possibilità per la Corte dei Conti di pronunciarsi sul danno non patrimoniale, ma solo in presenza di un concomitante danno patrimoniale. Si trattava tuttavia di un orientamento privo di solide basi logico argomentative, posto che considerava necessaria l'esistenza di un danno patrimoniale per radicare la giurisdizione contabile anche sul danno non patrimoniale, senza sviluppare le ragioni sostanziali di siffatta estensione giurisdizionale. La cognizione estesa al danno non patrimoniale era, infatti, fondata esclusivamente su motivi di economia processuale, inidonei a giustificare, sul piano sostanziale, una deroga alla giurisdizione. Sicché opportunamente le Sezioni Riunite, chiamate a dirimere la questione, hanno statuito che «sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti sul danno erariale derivante dalla lesione di un bene immateriale anche se non sussista o non sia stato chiesto il risarcimento per danno arrecato a bene patrimoniale»<sup>28</sup>.

Quest'ultima opzione ermeneutica ha, infine, prevalso<sup>29</sup>, mettendo in evidenza che la concezione rigidamente patrimonialista era da considerarsi definitivamente superata dalla normativa di riforma della Corte dei Conti, la quale ha configurato la Corte come il giudice naturale della responsabilità amministrativa, salve le eccezioni espressamente previste dalla legge, come in tema di danno ambientale<sup>30</sup>, per il quale la giurisdizione del giudice ordinario era testualmente prevista dall'art. 18, legge 8 luglio 1986, n. 349. L'argomento contrario, fondato sul tenore letterale delle norme precedenti le riforme che sembrano postulare il requisito della patrimonialità, è stato respinto sul rilievo che tali norme, in relazione alla responsabilità amministrativa generale, sono suscettibili di diverse interpretazioni e, se nella precedente cornice normativa erano state intese in senso restrittivo, ben possono essere riferite, in un'ottica di legittima interpretazione

---

<sup>26</sup> Corte Conti, Sez. II, 18 giugno 1990, n. 195, in *Riv. corte conti* 1990, f. 3, p. 110.

<sup>27</sup> Cass., Sez. Un., 2 aprile 1993, n. 3970, in *Giust. civ. Mass.* 1993, p. 598 (s.m.); *Cons. Stato* 1993, 02, p. 1491; *Giust. civ.* 1994, I, p. 767 (nota di CORSETTI, PADULA); *Foro amm.* 1994, p. 35; *Riv. corte conti* 1993, f. 3, p. 213.

<sup>28</sup> Corte Conti, Sez. Riun., 28 maggio 1999, n. 16/QM, in *Riv. corte conti* 1999, f. 3, p. 76; *Foro amm.* 2000, p. 655.

<sup>29</sup> Cfr. PISANA, *La responsabilità amministrativa. Illustrata con la giurisprudenza più recente*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 170 e ss.

<sup>30</sup> Corte Conti, Sez. II, 27 aprile 1994, n. 114. La deroga è stata abrogata dall'art. 318, comma 1, lett. a), D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

evolutiva, anche alla responsabilità per danni scaturenti dalla lesione di interessi immateriali<sup>31</sup>.

Un autorevole precedente a suffragio della autonoma risarcibilità del danno non patrimoniale nell'ambito della responsabilità amministrativa era stato, peraltro, elaborato in una sentenza della Corte di Cassazione su un noto caso di corruzione nel comparto della Sanità pubblica, in cui era stata espressamente riconosciuta la giurisdizione della Corte dei Conti in materia di danni al prestigio e all'immagine della pubblica amministrazione. Occorre comunque precisare che, anche in quella importante occasione, la Corte regolatrice, pur avendo affermato il principio con vigore, non si era realmente discostata dalla concezione patrimonialistica del danno erariale, atteso che il danno all'immagine dell'Amministrazione era stato identificato nel danno «suscettibile di valutazione patrimoniale sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso»<sup>32</sup>.

Quindi, per qualche tempo, la prevalente giurisprudenza della Corte di Conti, pur ammettendo pacificamente la risarcibilità del danno all'immagine dell'Amministrazione, riconosceva tale posta di danno «nella misura in cui» il fatto rendesse necessario sostenere spese per il ripristino dell'immagine offuscata<sup>33</sup>, anche se, in ipotesi, tali spese non fossero state concretamente sostenute. I dubbi sollevati da siffatte interpretazioni sono stati definitivamente superati in virtù dell'intervento giurisprudenziale delle Sezioni Riunite, le quali hanno chiarito che «il danno all'immagine deve essere individuato nell'ambito dei danni non patrimoniali come danno-evento, e non come danno conseguenza, al punto che le eventuali diminuzioni patrimoniali che ne derivino non partecipano alla sua fattispecie e devono essere considerate come elementi di un distinto danno patrimoniale»<sup>34</sup>. In applicazione di tale principio di massima, si è potuto affermare con decisione che, «quanto alle spese sostenute o da sostenere per il ripristino dell'immagine, esse non sono elemento essenziale all'esistenza del danno, ma potrebbero costituire ulteriore danno patrimoniale»<sup>35</sup>, e che il

---

<sup>31</sup> Corte Conti, Sez. II, 13 ottobre 1998, n. 207/A, in *Foro amm.* 1999, p. 1121; *Riv. corte conti* 1998, f. 5, p. 45.

<sup>32</sup> Cass., Sez. Un., 25 giugno 1997, n. 5668, in *Giust. civ. Mass.* 1997, p. 1051; *Foro it.* 1997, I, p. 2872; *Riv. corte conti* 1997, f. 3, p. 227.

<sup>33</sup> Corte Conti, Sez. Lazio, 22 giugno 1998, n. 2000, in *Riv. corte conti* 1998, f. 4, p. 117.

<sup>34</sup> Corte Conti, Sez. Riun., 23 aprile 2003, n. 10/QM, in *Foro amm. CDS* 2003, p. 1419; *Foro amm. CDS* 2003, p. 2029 (s.m.).

<sup>35</sup> Corte Conti, Sez. II, 27 dicembre 2004, n. 402, in *Riv. corte conti* 2004, f. 6, p. 72 (s. m.).

danno all'immagine può configurarsi a prescindere dall'esecuzione di spese promozionali per il ripristino dell'immagine<sup>36</sup>.

## **5.- Il danno erariale per lesione di interessi pubblici costituzionalmente protetti**

Dalle considerazioni sopra svolte, appare evidente che nessun ostacolo giuridico sistematico inibisce il risarcimento, nell'ambito della responsabilità amministrativa, anche dei danni non patrimoniali, nella duplice foggia di danni non patrimoniali derivanti da reato (art. 185 c.p.) e di danni immateriali dovuti alla lesione di interessi pubblici costituzionalmente protetti<sup>37</sup>. Il quadro giuridico risulta peraltro semplificato dal fatto che gli interessi pubblici oggetto del giudizio risarcitorio presso la Corte dei Conti possono essere intesi in senso lato ed onnicomprensivo, posto che per radicare la cognizione del Giudice contabile non vale la distinzione basata sulla natura della posizione soggettiva (di diritto o di interesse legittimo) fatta valere, ma opera una ripartizione per blocchi di materia («materie di contabilità pubblica», art. 103 Cost.).

È evidente che, nei giudizi sulla responsabilità amministrativa, vengano prevalentemente in considerazione diritti, interessi o valori inerenti le persone giuridiche: lo Stato, le Regioni, gli Enti locali e istituzionali, gli Enti pubblici economici e non economici, le Società a prevalente partecipazione pubblica. Ciò non esclude, per quanto rilevato nei paragrafi che precedono, che le persone giuridiche possano patire sia danni patrimoniali, sia danni non patrimoniali. Qualche difficoltà può sorgere in relazione alle ipotesi in cui risultino lesi interessi pubblici diffusi o adespoti, cioè interessi della collettività privi di un diretto collegamento soggettivo con un ente o una pubblica amministrazione su cui appuntarne la titolarità. Anche questo profilo problematico è, però, meno avvertito in ambito giuscontabile (più seria è invece la questione nel giudizio civile e amministrativo), in considerazione del fatto che teoricamente non esistono interessi che non facciano capo ad almeno uno di quegli enti necessari territoriali a competenza generale (e perciò virtualmente onnicomprensiva) come lo Stato o gli enti locali. Le perplessità sollevate, al riguardo, in

---

<sup>36</sup> Corte Conti, Sez. I, 14 gennaio 2005, n. 6; Corte Conti, Sez. I, 9 marzo 2005, n. 79, entrambe in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). Ma già in Corte Conti, Sez. I, 2 ottobre 2002, n. 5, si affermava che il c. d. danno all'immagine non può essere condizionato dalla dimostrazione dei costi sostenuti per ripristinare il prestigio dell'amministrazione.

<sup>37</sup> Sul punto vedasi PISANA, *La responsabilità amministrativa. Illustrata con la giurisprudenza più recente*, Giappichelli, Torino, 2007, 174 e ss

qualche risalente pronuncia della Corte dei Conti<sup>38</sup>, erano, in realtà, instillate dal timore che una così ampia dilatazione della sfera del danno risarcibile in via di responsabilità amministrativa potesse avere ricadute eccessivamente negative in termini di eccessiva quantificazione delle richieste e di arbitrarietà di giudizi.

Tali preoccupazioni non erano, comunque, del tutto infondate, avuto particolare riguardo alla possibile estensione della sfera di interessi non patrimoniali direttamente ed indirettamente presidiati dalla Costituzione, e alla relativa facilità con cui, dall'ordito normativo della Carta fondamentale, si possono inferire plurimi interessi «costituzionalmente garantiti», spesso ermeneuticamente molto distanti dalla letterale previsione costituzionale. Si pensi, in proposito, alla proteiforme congerie di interessi pubblici che è stata enucleata dall'espressione «buon andamento» recata dall'art. 97 della Costituzione. Siffatti rischi inflativi possono essere efficacemente scongiurati facendo appello ad un rigoroso rispetto del principio processuale secondo cui l'onere della prova del danno subito incombe sull'attore.

Secondo autorevole dottrina<sup>39</sup>, le riforme degli anni Novanta avrebbero decretato che «il danno di cui la Corte conosce è quello cagionato ad amministrazioni o enti pubblici, anche se diversi da quelli di appartenenza; non quindi i danni alla collettività». Avverso tale impostazione, militano, in primo luogo, le superiori osservazioni sulla natura generalmente esponenziale degli Enti territoriali, che organizzano e rappresentano gli interessi comuni delle collettività nella loro globalità, sicché qualunque danno alla collettività può essere annoverato tra i danni all'ente che ne è politicamente esponenziale<sup>40</sup>. Ma la conferma più convincente della legittimazione della Corte dei Conti a conoscere i danni alla collettività è venuta proprio dalle riforme del decennio scorso ed, in particolare, dalla specifica norma che impone di tener conto, in sede di quantificazione del danno, dei vantaggi recati dal soggetto responsabile alla comunità

---

<sup>38</sup> Corte Conti, Sez. Riun., 3 giugno 1987, n. 544, in *Riv. corte conti* 1988, p. 36, dove si precisa che, affinché un interesse pubblico generale possa essere oggetto di tutela risarcitoria amministrativa, è necessario che tale interesse sia non solo giuridicamente protetto, ma sia anche organizzato nell'ambito di un pubblico apparato; inoltre, esso deve far parte del patrimonio dello Stato o di altro ente pubblico ed essere economicamente valutabile, dando così luogo, in caso di lesione, e con il concorso degli altri requisiti, ad un danno patrimoniale erariale.

<sup>39</sup> 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, p. 57.

<sup>40</sup> Sul punto, è doveroso fare riferimento alle magistrali pagine di GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Milano, 1970, p. 100 e ss.

amministrata<sup>41</sup>. Dunque, «proprio per la necessaria omogeneità inerente al concetto di *compensatio*, anche per quanto riguarda i danni si può e deve far riferimento alla comunità amministrata»<sup>42</sup>.

In conclusione, la traiettoria evolutiva della nozione di danno erariale può essere efficacemente sintetizzata con le parole di una dotta ed elaborata pronuncia della Sezione lombarda della Corte dei Conti: «Accanto alla nozione naturalistica e tradizionale di danno, intesa quale *deminutio patrimonii*, è venuta nel tempo affermandosi una nozione di nocumento intesa come perdita patrimonialmente valutabile di qualsiasi bene-utilità, anche di per se areddituale, che attiene alla sfera giuridica di un qualsiasi soggetto dell'ordinamento e che sia come tale meritevole di protezione. Questa perdita viene tradizionalmente espressa in termini di condizione differenziale in cui viene a trovarsi il complessivo patrimonio (inteso come complesso di valori suscettivo di utilità) del soggetto, prima e dopo che il fatto dannoso si è verificato. Un tale evoluto approccio alla valutazione del danno consente, più di ogni altro, di tener conto di tutte le conseguenze dannose, anche indirette, che un determinato comportamento ha provocato e che non si limitano al pregiudizio fisico-naturalistico dell'atto dannoso, inerendo piuttosto al complessivo patrimonio del soggetto leso, inteso come complesso di valori, di beni-utilità, di potenzialità che non sono indipendenti gli uni dagli altri, ma interagiscono per realizzare, attraverso un criterio subiettivo-funzionale, una unità strutturale dotata di rilevanza esteriore. Risarcire il danno causato vuol dire, quindi, in questa evoluta accezione, obbligare il responsabile a colmare, in termini pecuniari, la situazione differenziale di cui s'è appena detto. Rispetto a ciò il danno materiale vero e proprio costituisce solo uno degli aspetti del danno erariale (certamente quello più ricorrente) ma non sicuramente l'aspetto esaustivo di esso»<sup>43</sup>.

## **6.- Breve rassegna dei danni erariali patrimoniali**

### **6.1.- Il danno da mancata utilizzazione dei beni**

Il mancato impiego di beni costituisce un'ipotesi tipica di danno all'erario. Tale fattispecie ricorre allorché siano acquistate costose attrezzature che non vengono poi utilizzate per i più disparati motivi, fra cui la mancanza di personale specializzato in grado di adoperarle, ovvero quando siano affittati locali che rimangono del tutto inutilizzati. Rientra in questa ipotesi anche il

---

<sup>41</sup> Vedasi art. 1, comma 1-bis, legge 14 gennaio 1994, n. 20, successivamente inserito con legge 20 dicembre 1996, n. 639.

<sup>42</sup> Corte Conti, Sez. II, 30 luglio 2001, n. 258, in *Riv. corte conti* 2001, f. 4, p. 106 (s. m.).

<sup>43</sup> Corte Conti, Sez. Lombardia, 20 ottobre 2006, n. 600, in *www.corteconti.it*.

caso di conferimento di incarichi di progettazione di opere cui non segue la concreta realizzazione delle stesse, restando, ciò nonostante, l'amministrazione obbligata a pagare il compenso al progettista. In tale ultima ipotesi, la giurisprudenza ha escluso l'utilità intrinseca del progetto, in quanto «secondo l'ordinamento vigente la progettazione di un'opera pubblica non costituisce un intervento fine a sé stesso, ma solo lo strumento finalizzato all'esecuzione dell'opera medesima, come è ormai consolidato orientamento della giurisprudenza, la quale ha negato che [l'Amministrazione, ndr] possa preconstituirsì un "parco progetti" al di fuori della concreta previsione di eseguire un'opera pubblica»<sup>44</sup>.

### **6.2.- Il danno da dissesto**

Altro tipo ricorrente di danno patrimoniale è il c. d. danno da dissesto, che si configura quando determinati illeciti comportamenti gestionali degli amministratori abbiano avuto come conseguenza lo stravolgimento dell'equilibrio economico – finanziario dell'ente, con conseguente impossibilità di far fronte agli impegni di spesa con le normali entrate previste in bilancio, e la connessa necessità di ricorrere ad anticipazioni di cassa, a mutui o ad altre forme di indebitamento, ovvero di dilazionare i pagamenti, esponendo l'ente alle azioni giudiziarie dei creditori e alle relative spese di giustizia. La situazione di dissesto è sempre l'effetto di molteplici cause, di tal che occorre provare che i contestati comportamenti abbiano avuto effettiva capacità concorsuale nella causazione del dissesto.

Significativa, al riguardo, è una vicenda sottoposta al giudizio della Sezione piemontese della Corte dei Conti, che ha visto convenuti il Presidente e il Direttore generale dell'Ordine Mauriziano per aver contribuito casualmente al dissesto dell'ente, assumendo nuovo personale. Dall'istruttoria processuale, è tuttavia emerso che, avuto riguardo all'ammontare del debito totale dell'ente nel momento in cui è stato accertato il dissesto, la somma spesa per le nuove assunzioni non era tale da poter influire sul tracollo dell'ente. Il giudice contabile territoriale ha quindi escluso la sussistenza del nesso di causalità fra le ridette assunzioni ed il dissesto dell'ente<sup>45</sup>.

### **6.3.- Il danno da tangente**

Una particolare attenzione merita anche il danno (patrimoniale) da tangente, costituito dal maggior prezzo dei lavori, delle forniture o dei servizi aggiudicati in cambio delle tangenti, o dalle minori entrate acquisite a

---

<sup>44</sup> Corte Conti, Sez. II, 3 febbraio 1999, n. 15, in *www.corteconti.it* ; Corte Conti, Sez. II, 30 giugno 2000, n. 235/A, in *Riv. corte conti* 2000, f. 5, p. 76.

<sup>45</sup> Corte Conti, Sez. Piemonte, 29 dicembre 2006, n. 320, in *www.corteconti.it* .

seguito degli accertamenti fiscali compiacenti eseguiti nell'ambito di pratiche corruttive<sup>46</sup>. In ordine al danno da tangente, la Corte dei Conti ha ritenuto, in base alla comune esperienza, che il costo delle c. d. "mazzette" nelle procedure ad evidenza pubblica si traduce causalmente in un aumento dei prezzi rispetto a quelli comuni di mercato. La dazione di denaro da privati fornitori a pubblici funzionari o amministratori crea un sistema «fisiologicamente distorto» di gestione dei pubblici appalti, nel quale il versamento della tangente costituisce requisito indefettibile di accesso alla procedura connessa agli appalti. La sistematica diffusione di tale distorto sistema conduce il ceto imprenditoriale, secondo la Corte dei Conti, a considerare la tangente una voce fisiologica di costo, da computare nella determinazione della miglior offerta da proporre alla P. A., che finisce, dunque, con l'accollarsi tale maggior costo<sup>47</sup>.

Inoltre, il pagamento della tangente comporta una minor entrata tributaria (trattandosi generalmente di somme acquisite "in nero") e spesso una traslazione del costo occulto, attraverso revisione dei prezzi concordati, esecuzione di lavori supplementari a costi maggiorati, realizzazione di economie di spesa con l'esecuzione di prestazioni di minor valore rispetto a quanto concordato<sup>48</sup>.

Pure questo tipo danno patrimoniale deve essere rigorosamente provato, non essendo sufficiente il ricorso all'equazione "tangente = danno", basata sul teorema plausibile, ma inidoneo *ex se* a costituire prova processuale, secondo cui, se il privato imprenditore versa una somma di denaro al funzionario infedele, si rivarrà sull'amministrazione quantomeno per un pari importo. Tale teorema è stato, in verità, posto a fondamento dell'accertamento del danno in numerose sentenze della Corte dei Conti<sup>49</sup>, è

---

<sup>46</sup> Sul c. d. danno da tangente, di inequivoca natura patrimoniale, v. tra le sentenze "capofila" Corte Conti, Sez. Lombardia, 18 febbraio 1995, n. 136, in *Riv. corte conti* 1995, f. 2, p. 122; Corte Conti, Sez. I centrale, 20 aprile 1995, n. 62., in *Riv. corte conti* 1995, f. 2, II, p. 91; Cass., Sez. Un., 2 Aprile 1993, n. 3970, in *Giust. Civ.*, 1994, 3, I, p. 767, con nota di CORSETTI - PADULA, *Danno da tangente e giurisdizione della Corte dei conti*. Vedasi altresì GARRI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 138; PILATO, *La responsabilità amministrativa. Profili sostanziali e processuali nelle leggi 19/94, 20/94 e 639/96*, Cedam, Padova, 1999, p. 263 ss.

<sup>47</sup> Escludere ottimisticamente che il maggior costo da tangente incida sul computo dell'offerta finale, ritenendo che la somma sia invece erogata sottraendola all'utile dell'imprenditore (e non già traslata a valle sulla amministrazione committente), implicherebbe la irrealistica preterizione della ontologica finalità di lucro che caratterizza qualsiasi attività economica, v. TENORE (a cura di), *La nuova corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 108-109.

<sup>48</sup> Vedasi Cass., Sez. Un., n. 3970 del 1993, cit. nota 27.

<sup>49</sup> Vedansi Corte Conti, Sez. I, 30 settembre 1994, n. 139, in *Riv. corte conti* 1994, f. 5, p. 82; Corte Conti, Sez. I, 20 aprile 1995, n. 62, in *Riv. corte conti* 1995, f. 2, p. 91; Corte Conti, Sez. II app., 31 maggio 2001, n. 192, in *Sett. Giur.*, 2001, IV, p. 301; Corte Conti, Sez. app., 18 giugno 2002, n. 202, in *Sett. Giur.*, 2002, IV, p. 326; Corte Conti, Sez. I app., 28 gennaio 2004, n. 28, in *Giurisprudenza.it*, nelle quali l'importo del danno patrimoniale è stato quantificato, in via

risultato però progressivamente maggioritario un orientamento giurisprudenziale più ortodosso, che richiede, ai fini dell'accertamento del danno, il conforto di prove, anche presuntive, ma chiare, precise e concordanti<sup>50</sup>, desunte ad esempio da listini di prezzi o indagini di mercato che rendano evidente il maggior esborso imposto all'amministrazione per compensare la tangente, o da revisioni dei prezzi avanzate durante l'esecuzione dei lavori per far lievitare la spesa, o da raffronto fra l'ammontare dell'IVA accertata dai funzionari infedeli e quello accertato nello stesso periodo presso imprese simili per oggetto, per dimensioni e per ubicazione. Questo più rigoroso orientamento è legittimato «[dal]la semplice quanto perentoria constatazione che nessuna norma dell'ordinamento, né esplicita, né implicita, consente di derogare nel caso di percezione di tangenti, agli ordinari principi sull'onere della prova che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico»<sup>51</sup>.

## **7.- Le principali ipotesi di danno erariale non patrimoniale**

Acquisita e non più contestata la risarcibilità di qualsiasi tipo di danno ad interessi costituzionalmente rilevanti, si aprì nella magistratura contabile un intenso dibattito, efficacemente testimoniato in uno scritto di Arrigoni<sup>52</sup>, per enucleare i diversi interessi (o valori) costituzionalmente protetti, la cui lesione potrebbe costituire un danno pubblico risarcibile. Furono quindi evocati l'equilibrio dei conti pubblici (art. 81 Cost.), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), gli equilibri economico-finanziari generali (art. 100 Cost.). Emersero così diversi tipi di danno non patrimoniale, tra cui merita segnalare il danno all'immagine, il danno da disservizio e il danno all'economia nazionale.

---

presuntiva ed equitativa, in una somma almeno pari alla mazzetta versata al funzionario pubblico sottoposto al giudizio contabile.

<sup>50</sup> Corte Conti, Sez. Lazio, 27 aprile 2006, n. 956, in *Riv. corte conti* 2006, f. 2, p. 188 (s. m.). Per la necessità che il danno da tangente sia suffragato da prove adeguate (es. perizie), vedasi anche Corte Conti, Sez. Riun., 28 maggio 1999, n. 16/Q; Corte Conti, Sez. Riun., 15 febbraio 1991, n. 702, in *Riv. Corte conti*, 1991, f. 2, p. 48. In dottrina, sul punto, cfr. LUPI, *La giurisprudenza contabile dopo le innovazioni legislative. Danno da tangente*, in PASQUALUCCI - SCHLITZER, *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 333.

<sup>51</sup> Corte Conti, Sez. II, 27 dicembre 2004, n. 406, in *www.corteconti.it*.

<sup>52</sup> ARRIGONI, *Valori costituzionali e risarcibilità del danno*, ciclostilato, 1995.

### **7.1.- Il danno all'immagine**

Tale tipo di danno immateriale<sup>53</sup> si manifestò massicciamente nelle aule della giustizia contabile in connessione con lo sviluppo delle inchieste penali sul c. d. fenomeno «tangentopoli». Il danno all'immagine cominciò, infatti, ad essere contestato in aggiunta al danno patrimoniale da tangente di cui si è detto sopra. La magistratura contabile rivendicò cioè la propria giurisdizione sui danni – inizialmente qualificati come non patrimoniali (art. 2059 c.c.) – patiti dall'amministrazione a seguito di condotte illecite di propri funzionari e rappresentanti, connotate da una enorme eco mediatica ed idonee a pregiudicare l'immagine esterna dell'ente pubblico e la sua credibilità.

Le incertezze relative ai profili sulla giurisdizione erano state sollevate in base alla considerazione (dedotta dalle difese di alcuni politici eccellenti convenuti innanzi alla Corte dei Conti) che la cognizione di condotte foriere di danni non patrimoniali alla pubblica amministrazione non competesse al giudice contabile, avendo quest'ultimo giurisdizione esclusivamente sulle sole voci di danno patrimoniale. Sul punto, la Suprema Corte di Cassazione, con la pronuncia a Sezioni Unite del 25 giugno 1997, n. 5668, e con successive decisioni analoghe, ebbe occasione di precisare che il c. d. «danno non patrimoniale erariale» era, in realtà, un danno patrimoniale *ex art. 2043 c. c.* all'immagine della p. a., la cui cognizione spettava naturalmente al Giudice contabile<sup>54</sup>.

Aderendo a quest'ultima impostazione, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, con la sentenza 23 aprile 2003, n. 10/SR/QM<sup>55</sup>, hanno successivamente affermato che il danno all'immagine di una pubblica amministrazione non rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 2059 c. c., ma sarebbe una delle fattispecie rientranti nella più generale figura del danno esistenziale, risarcibile secondo il paradigma risarcitorio tracciato

---

<sup>53</sup> In dottrina, v. STADERINI – SILVERI, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1998, p. 153 ss.; TENORE, *Giurisdizione contabile sul danno non patrimoniale alla pubblica amministrazione*, in *Foro amm.* 1994, p. 2586; ARRIGONI, *Moralità pubblica e danno non patrimoniale davanti alla Corte dei Conti: due sentenze a confronto*, in *Riv. amm.*, 1994, III, p. 1216; DI STEFANO, *La giurisprudenza contabile dopo le innovazioni legislative: il danno all'immagine*, in PASQUALUCCI - SCHLITZER, *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 174 ss.; FLORIS, *Danno all'immagine e responsabilità amministrativa*, in [www.diritto.it/articoli/amministrativo/floris](http://www.diritto.it/articoli/amministrativo/floris) ; MULLANO, *Il danno all'immagine della p. a.*, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com) .

<sup>54</sup> La giurisprudenza contabile si è rapidamente adeguata a tale indirizzo. V., tra le tante, Corte Conti, Sez. Umbria, 28 maggio 1998, n. 628, in *Riv. corte conti* 1998, f. 3, II, p. 199 e in *Panorama giuridico*, 1998 n. 4, p. 37; Corte Conti, Sez. Umbria, 28 maggio 1998, n. 501, in *Riv. corte conti* 1998, f. 4, p. 37; Corte Conti, Sez. Campania, 23 aprile 1998, n. 29, in *Riv. corte conti* 1998, f. 4, p. 37; Corte Conti, Sez. I centrale, 28 aprile 1998, n. 109, in *Riv. corte conti* 1998, f. 4, p. 37; Corte Conti, Sez. Lombardia, 8 aprile 1999, n. 3820, in *Riv. corte conti* 1999, f. 4, p. 102.

<sup>55</sup> Pubblicata in *Foro amm. CDS* 2003, p. 1419; *Foro amm. CDS* 2003, p. 2029 (s. m.).

dall'art. 2043 del codice civile. È doveroso sottolineare tuttavia che tale ricostruzione dogmatica del danno esistenziale, come formulata dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti nel 2003 (*scil.* la risarcibilità di tale danno sarebbe ancorata all'art. 2043 c. c.), risente indubbiamente dell'interpretazione data in quel momento dell'art. 2059 c.c. dalla giurisprudenza corrente, posto che sino ad allora, secondo il diritto vivente risultante dall'interpretazione della Corte di Cassazione, l'art. 2059 c. c. – a norma del quale «il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge» – consentiva il risarcimento dei soli danni morali conseguenti a reato (ex art. 185 c. p.)<sup>56</sup>.

Secondo l'orientamento prevalente, il danno all'immagine è un danno-evento. Esso è in *re ipsa*, consiste cioè proprio nella diminuzione del prestigio, del buon nome e dell'autorevolezza dell'amministrazione, dovuta alla diffusione del fatto illecito nell'opinione pubblica (*clamor fori*). Ciò non significa che tale tipo di danno si identifica nello stesso atto astrattamente idoneo a causarlo. Il danno deve essere sempre tenuto distinto dall'atto o dal fatto che lo ha determinato e non si immedesima concettualmente con l'evento lesivo. Un atto che leda l'interesse di rilievo costituzionale al buon andamento dell'azione amministrativa non produce *ex se* un danno all'immagine della pubblica amministrazione. Ne consegue logicamente che la diffusione mediatica dell'atto e del fatto lesivo non determina solo l'entità del danno ma ne integra la stessa esistenza. Posto che l'interesse presidiato è quello al decoro ed al prestigio degli uffici titolari di pubbliche funzioni<sup>57</sup>, la lesione non può esserci se l'atto astrattamente lesivo (*i. e.* infamatorio, disonorevole, disdicevole) non sia adeguatamente divulgato attraverso i *mass-media*. Coerentemente, quindi, il *dies a quo* ai fini della prescrizione è stato ravvisato, non nell'eventuale rinvio a giudizio dell'autore del fatto, né in altre vicende del processo penale (che, in certe ipotesi, potrebbe anche non avere luogo), ma nella diffusione della notizia lesiva della credibilità e della reputazione dell'ufficio pubblico interessato, essendo il *clamor fori* «momento infettibile, essenziale ed irrinunciabile di accesso alla teorica dell'immagine»<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a NASSIS, *Profili evolutivi del danno erariale e recenti approdi giurisprudenziali in tema di risarcimento del danno all'immagine ed al prestigio della pubblica amministrazione*, in *GiustAmm.it - Rivista di diritto pubblico*, n. 8-2005, p. 1187.

<sup>57</sup> Tale interesse si trova oggi testualizzato nella legge 7 giugno 2000, n. 150, recante la «Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni».

<sup>58</sup> Corte Conti, Sez. Piemonte, 19 maggio 2005, n. 145, in *www.corteconti.it*.

Sotto il profilo probatorio, il danno all'immagine soggiace quindi alle regole ordinarie e necessita di prove adeguate<sup>59</sup>. In assenza di diffusione mediatica dell'evento contrario al decoro dell'amministrazione, non ci può essere danno all'immagine. Ed invero, in una fattispecie in cui non v'era agli atti alcuna prova dell'avvenuta divulgazione dei fatti, né altro elemento istruttorio utile, è stata respinta la domanda della Procura contabile, gravando su quest'ultima «l'onere di allegare i suddetti elementi di prova o, in mancanza, le presunzioni, gli indizi e gli altri parametri da prendere a riferimento»<sup>60</sup>.

In senso apparentemente difforme, si devono menzionare le condivisibili osservazioni dei Giudici contabili della Lombardia, rese in un caso relativo a tangenti percepite da alcuni militari della Guardia di Finanza. Nell'occasione la magistratura contabile rilevò sensatamente che «non si può fare a meno di considerare la proiezione dell'immagine lesa negli *interna corporis* dell'amministrazione, senza dover far ricorso al risalto della vicenda nell'opinione pubblica. Non si vede quale differenza sostanziale ricorra fra la vastità dell'eco di una vicenda di malaffare amministrativo veicolata dai mass media e quella più ristretta che colpisce il senso dell'onore e l'orgoglio di appartenenza al Corpo dei tanti militari che esercitano con dignità e senso del dovere le funzioni ad essi demandate»<sup>61</sup>.

Le riferite considerazioni trovano la loro corretta collocazione sistematica se correlate non al danno all'immagine, che postula per definizione un osservatore esterno, ma piuttosto a un danno da disservizio, consistente nel «minor attaccamento al Corpo d'appartenenza e nella minore dedizione al proprio lavoro che può derivare per i militari onesti dalla constatazione della diffusione del fenomeno tangenzioso»<sup>62</sup>.

In ordine ai profili problematici del danno all'immagine della p. a., merita infine menzionare l'originale dottrina<sup>63</sup> che ricostruisce l'attuale statuto giuridico del danno all'immagine in termini di «cripto sanzione» surrogatoria delle inefficienze del sistema repressivo penale e di «duplicato» della responsabilità amministrativa per danni patrimoniali. Nel dettaglio, secondo questa opzione ricostruttiva, «il danno all'immagine [...]

---

<sup>59</sup> Corte Conti, Sez. Sicilia, 13 dicembre 2005, n. 496, in *www.corteconti.it*; Corte Conti, Sez. Campania, 29 settembre 2006, n. 1742, in *Riv. corte conti* 2006, f. 5, p. 117 (s. m.); Corte Conti, Sez. I, 6 novembre 2006, n. 220, in *Riv. corte conti* 2006, f. 6, p. 59 (s. m.).

<sup>60</sup> Corte Conti, Sez. Piemonte, 23 febbraio 2007, n. 41, in *www.corteconti.it*.

<sup>61</sup> Corte Conti, Sez. Lombardia, 29 settembre 2005, n. 569, in *Foro amm. TAR* 2005, 9, p. 3011 (s. m.); *Riv. corte conti* 2005, f. 5, p. 60.

<sup>62</sup> Corte Conti, Sez. Piemonte, 12 aprile 2007, n. 101, in *Riv. corte conti* 2007, f. 2, p. 106 (s. m.).

<sup>63</sup> CUMIN, *Il danno all'immagine come patologia del sistema (della responsabilità amministrativa)*, in *Riv. corte conti* 2008, f. 5, p. 192 ss.

opera come sistema sanzionatorio secondario, rispetto al sistema sanzionatorio primario rappresentato dalle norme di diritto criminale, se ed in quanto il secondo non riesca ad assicurare la afflittività in concreto delle misure adottate per reprimere le violazioni dei propri precetti. Il *deficit* di afflittività della sanzione penale comminata nei confronti dell'*intraneus* viene allora recuperata attraverso parallele misure afflittive di natura patrimoniale». La asserita funzione “cripo-sanzionatoria” del danno all’immagine rischierebbe quindi di concretizzare una «deformazione della struttura dell’illecito amministrativo, che perde in modo più o meno completo il proprio aggancio a finalità di carattere restitutorio, divenendo uno strumento di sanzione mera». Sotto altro profilo, l’evocata opinione avverte che «del danno all’immagine viene fatta una utilizzazione non del tutto propria da parte della giurisprudenza contabile; la quale, piuttosto che individuare il *proprium* di tale figura di danno nell’attentato ad un valore ideale, riconduce ad essa talune figure invece di danno patrimoniale», di tal che il risarcimento del danno all’immagine della p. a. «opera in ragione delle insufficienze di un sistema sanzionatorio primario, senza riuscire tuttavia a riparare in forma specifica la lesione della [...] posizione identitaria subita dalla p. a. ad opera dell’*intraneus*».

#### *7.1.1.- Le recenti novità legislative sul danno all’immagine*

La disciplina dell’azione di responsabilità erariale fondata sul risarcimento del danno all’immagine è stata oggetto di una penetrante riforma, introdotta dall’art. 17, comma 30-ter, decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 e ulteriormente modificato dall’articolo 1, lett. c), n. 1, decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141. La disposizione in esame così recita: «Le procure della Corte dei conti esercitano l’azione per il risarcimento del danno all’immagine nei soli casi e nei modi previsti dall’articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta».

Il richiamato art. 7 della l. n. 97 del 2001 (rubricato «Responsabilità per danno erariale») dispone che «La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell’articolo 3 [i. e.

dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica] per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271».

Le novità della disciplina del danno all'immagine in sede contabile sono di non poco rilievo, atteso che mettono insieme un limite, di natura sostanziale, selettivo delle condotte ritenute idonee a produrre una lesione all'immagine della p. a. con un meccanismo processuale per assicurare l'osservanza del predetto criterio limitativo delle fattispecie integranti danno all'immagine. Sotto il primo profilo, il richiamo ai «soli casi» ed ai «modi previsti» dall'art. 7, l. n. 97 del 2001, fa sì che la lesione all'immagine di un'amministrazione pubblica potrà scaturire esclusivamente da un fatto-reato rientrante tra quelli considerati dalla norma e commesso dai soggetti di cui all'art. 3 della legge cit. (con esclusione quindi del ceto politico-amministrativo degli enti, regolando la legge n. 97 la responsabilità disciplinare dei soli dipendenti), per il quale sia intervenuta una sentenza irrevocabile di condanna. Sotto il profilo processuale, l'attivazione da parte di chi vi abbia interesse della eccezione di nullità degli atti istruttori o processuali (per violazione dei presupposti di cui al comma 30-ter, art. 17, l. 3 agosto 2009, n. 102) renderà improcedibile l'azione del pubblico ministero contabile volta all'accertamento ed alla condanna per il danno all'immagine fino al passaggio in giudicato della sentenza penale irrevocabile di condanna.

Da queste brevi notazioni, emergono, con evidenza, le sostanziali modifiche recate allo statuto giuridico del danno all'immagine in sede contabile. Sebbene nella maggior parte dei casi tale lesione era affermata come sussistente in dipendenza di fatti-reato commessi da soggetti legati all'Amministrazione, ciò non rappresentava un presupposto necessario. La stessa Corte di Cassazione aveva riconosciuto «che [il risarcimento del danno all'immagine] 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»<sup>64</sup>, sull'assunto di principio che è la esistenza di una situazione tutelata a livello costituzionale che fonda la risarcibilità della lesione al bene non patrimoniale, non essendo necessario che la tutela sia contemporaneamente offerta anche dalla sanzione penale. La novella rende inoltre l'accertamento dell'illecito penale (*i. e.* la sentenza irrevocabile di condanna) un postulato vincolante in sede

---

<sup>64</sup> Cass., Sez. Un., 27 settembre 2006, n. 20886, in Giust. civ. Mass. 2006, 9.

contabile; è perciò esclusa la possibilità che il giudice contabile conosca autonomamente i fatti, ai fini della valutazione della domanda su cui ha giurisdizione; il meccanismo introdotto reintroduce sostanzialmente l'abrogato principio della obbligatorietà della pregiudiziale penale. La prevista nullità testuale dovrebbe operare in tutti i casi in cui la *causa petendi* sia costituita dal danno all'immagine; e ciò anche quando la condotta che ne è a fondamento – pur se astrattamente integrante un reato – rientri nella “tradizionale” cognizione del giudice speciale e sia quindi idonea a fondare un'autonoma azione di danno erariale patrimoniale, non preclusa dall'assenza di giudicato penale. Occorre infine rilevare che, anche nei casi in cui l'azione erariale risulti preclusa in forza degli enunciati limiti, resta ferma la tutela diretta del medesimo diritto sostanziale da parte della pubblica amministrazione danneggiata innanzi al giudice ordinario, per il quale non opererebbe la nuova pregiudizialità penale prevista per la sola iniziativa del pubblico ministero contabile.

In sede di prima applicazione, è stata prospettata una interpretazione “ortopedica” nel senso che il richiamo all'intero art. 7 della l. n. 97 del 2001, contenuto nel comma 30-ter dell'art. 17 cit., comprende anche la parte in cui «resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271»; da ciò consegue che la nullità degli atti processuali non ricorre nei casi in cui il procedimento penale, pur riguardando reati diversi da quelli contro la pubblica amministrazione, attenga fattispecie penali dalle quali il pubblico ministero ordinario abbia ritenuto derivarne un danno erariale. La modifica legislativa è stata oggetto di questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune sezioni giurisdizionali regionali per i profili sopra indicati e altri più di dettaglio<sup>65</sup>.

## **7.2.- Il danno da disservizio**

La mancata o ridotta prestazione di un servizio (profilo quantitativo) o la cattiva qualità del servizio fornito dall'amministrazione (profilo qualitativo) possono produrre un c. d. danno da disservizio. Ed invero, «l'esercizio distorto di potestà pubbliche volto al perseguimento di finalità contrarie a quelle istituzionali»<sup>66</sup> può «determina[re] nei confronti dell'amministrazione un vero e proprio pregiudizio consistente nella disutilità di detto esercizio e delle connesse prestazioni»<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Cfr. Corte Conti, Sez. Umbria, ord. 16.11.2009, n. 20; Corte Conti, Sez. Sicilia, ord. 14.10.2009, n. 218; Corte Conti, Sez. Calabria, ord. 16.11.2009, n. 121; Corte Conti, Sez. Campania, ord. 14.10.2009, n. 369, tutte in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>66</sup> Corte Conti, Sez. II, 27 dicembre 2004, n. 406, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>67</sup> Corte Conti, Sez. II, 27 dicembre 2004, n. 406, cit.

Si è posto il caso dell'insegnante che si assentava ripetutamente senza giustificazione, di tal che il pubblico servizio dell'insegnamento ne risentiva per mancanza di continuità didattica dovuta all'avvicinarsi di diversi supplenti. Un'altra ipotesi di rilievo si ha nel mancato uso da parte di una struttura sanitaria di apparecchiature d'indagine diagnostica costose e complesse (nel qual caso si assocerebbe anche il danno patrimoniale costituito dall'obsolescenza delle stesse). Parimenti frequente è il danno provocato da una verifica fiscale compiacente, in cambio di una dazione di denaro, dove l'attività, spesso lunga e laboriosa, degli agenti accertatori è deviata in senso addirittura opposto alle finalità istituzionali. Paradossale è poi il caso di alcuni Ufficiali dell'Esercito che, riscontrata la mancanza in magazzino di una costosa apparecchiatura elettronica, per sottrarsi alla responsabilità da custodia e per un traviato spirito corporativo, hanno inscenato l'avvenuto danneggiamento dell'apparecchio durante lo svolgimento di manovre militari, provocando tutta una serie di inutili indagini ad opera di tecnici e di commissioni, fino a quando il fortuito ritrovamento del macchinario non rivelò la *mise en scène*. Nel caso, il danno da disservizio è stato agevolmente ravvisato nello spreco di tempo, di risorse e di attività investigative conseguente al dichiarato e mai avvenuto danneggiamento<sup>68</sup>.

Il danno da disservizio, quindi, può consistere sia nella mancata resa del servizio, sia nella mancata resa delle prestazioni dovute (cioè nello sviamento dell'azione amministrativa). Consiste, in altri termini, nella disfunzione dell'amministrazione, che non agisce secondo i criteri, ormai codificati, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità. Il disvalore del danno da disservizio non è, perciò, identificabile nel mero nocumento patrimoniale, ma nel mancato rispetto dei predetti criteri, e nel connesso sviamento dalle finalità dell'amministrazione, sia in termini quantitativi, sia sotto il profilo qualitativo. La reale natura del danno da disservizio rende conseguentemente preferibile il suo inquadramento fra i danni non patrimoniali, anche se, ovviamente, occorrerà comunque misurarlo in termini monetari<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Corte Conti, Sez. Piemonte, 12 giugno 2006, n. 138, in *Riv. corte conti* 2006, f. 3, p. 139 (s. m.), che illustra la distinzione fra due sottospecie del danno da disservizio (mancata resa del servizio e cattiva qualità del servizio reso) e ne fa discendere conseguenze diverse in ordine alla quantificazione del danno.

<sup>69</sup> LONGAVITA, *Il danno all'immagine della P.A. come danno esistenziale*, Maggioli, 2006, p. 129, annovera, invece, il danno da disservizio fra i danni patrimoniali, in quanto ad esso «non si collega mai un danno esistenziale», che si verificherebbe soltanto nel danno all'immagine. Vedi anche Corte conti., Sez. Abruzzo, 18 febbraio 2002, n. 94, in *www.giust.it* (nota di PERIN, *Tipologia di danni erariali conseguenti ad attività di corruzione e concussione della p. a.: danno da tangente, danno da disservizio e lesione all'immagine pubblica*, che ha qualificato il "disservizio" come danno patrimoniale in ragione della minore e non corretta resa della spesa sostenuta dalla pubblica amministrazione in termini di efficiente risultato dell'azione amministrativa).

Occorre nondimeno considerare che un disservizio «si verifica ogni qual volta venga posta in essere un'attività illegittima», ma «è noto che non ogni attività illegittima è perseguibile con l'azione di responsabilità amministrativo-contabile, la quale non può prescindere da un ulteriore danno: il disvalore sempre connesso con lo sviamento di potere può e deve ricevere una sanzione diversa dalla condanna da parte del giudice contabile. E questo eventuale ulteriore disservizio, o ulteriore lesione del buon andamento dell'azione amministrativa, deve essere non soltanto intuito, ma provato»<sup>70</sup>. Tra i parametri di prova rientrano verosimilmente il costo dell'attività disutile e il costo del rinnovo dell'attività funzionale ai fini amministrativi.

Per la figura giuridica del danno da disservizio, interessanti sviluppi applicativi potranno derivare dall'entrata in vigore (15.01.2010) del D. l.vo 20 dicembre 2009 n. 198, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici. Tale provvedimento governativo, recante l'attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, ha introdotto una particolare azione giudiziaria devoluta al giudice amministrativo (c. d. *class action* amministrativa)<sup>71</sup>, il cui dichiarato fine è quello «di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio» (art. 1, comma 1, D. l.vo cit.). A tale scopo, «i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio [...] nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori [...] dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance» (art. 1, comma 1, D. l.vo cit.). Il giudice amministrativo, «se accerta la violazione, l'omissione o l'inadempimento», ordinerà «alla pubblica amministrazione o al concessionario di porvi rimedio entro un congruo termine, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza

---

<sup>70</sup> Corte Conti, Sez. II, 27 dicembre 2004, n. 406, cit. . Interessante al riguardo risulta anche Corte conti, Sez. reg. Umbria, 2 ottobre 1998, n. 831, in *Riv. corte conti* 1998, 5, p. 62, secondo la quale non costituisce danno da disservizio il mancato controllo delle presenze del personale da parte del dirigente, costituendo siffatta violazione una mera irregolarità formale da cui non può farsi automaticamente derivare che il personale non abbia reso le prestazioni lavorative dovute con conseguente danno all'ente pubblico.

<sup>71</sup> Per un breve commento alla normativa in esame, v. BUZZI, *La Class Action nella P. A.*, in *www.altalex.it* (data pubbl. 04.03.2010); ZINGALES, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p. a.: la class action*, in *Giornale dir. amm.* 2010, n. 3, pp. 246 – 252.

pubblica» (art. 4, comma 1, D. l.vo cit.). Di specifico interesse è la norma secondo cui «la sentenza che accoglie la domanda nei confronti di una pubblica amministrazione è comunicata, dopo il passaggio in giudicato [*inter alios*] alla procura regionale della Corte dei conti per i casi in cui emergono profili di responsabilità erariale» (art. 4, comma 3, D. l.vo cit.). Ed invero, quantunque la pronuncia sul ricorso per l'inefficienza della p. a. non può provvedere al risarcimento dell'eventuale danno cagionato dal disservizio<sup>72</sup>, appare verosimile che dall'istruttoria sul ricorso collettivo possano agevolmente emergere, oltre alle inefficienze denunciate, pregiudizi alle risorse finanziarie pubbliche causalmente connessi alla *mala gestio* censurata. Sicché, la competente procura regionale contabile, destinataria per legge della comunicazione dell'accoglimento del ricorso, potrà giovare delle risultanze probatorie acquisite nel giudizio amministrativo per far valere, in sede contabile, l'eventuale responsabilità erariale degli amministratori negligenti.

### **7.3.- Il danno all'economia nazionale**

Numerosi sono stati i dubbi sulla possibilità di configurare un danno all'economia nazionale intesa come un «bene giuridico pubblico» la cui lesione, «al di là di un danno direttamente incidente su interessi di immediato rilievo patrimoniali dello Stato e, quindi, inteso in senso rigorosamente patrimoniale»<sup>73</sup>, offenderebbe «interessi di carattere generale quali l'interesse alla stabilità monetaria, all'equilibrio economico nazionale, al suo armonico inserimento nel sistema economico mondiale che, pur non essendo immediatamente riferibili al patrimonio pubblico, sono economicamente valutabili ed in grado di causare scompensi sul piano economico-finanziario con conseguente necessità di interventi ripianatori, aventi anch'essi un indubitabile costo»<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> L'istituto in esame, che differisce profondamente dalla *class action* di cui al D. l.vo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del Consumo), configura in sostanza un controllo esterno di tipo giudiziale sul rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli *standards* di qualità, di economicità e di efficienza ad esse imposti.

<sup>73</sup> Corte Conti, Sez. Riun., 9 aprile 1990, n. 659/A, in *Riv. corte conti* 1990, f. 4, p. 25.

<sup>74</sup> Corte Conti, Sez. Riun., 9 aprile 1990, n. 659/A, cit. La giurisprudenza contabile ha affermato che sussiste un danno all'erario nel caso di un'illecita esportazione di valuta, individuando il danno nel mancato impiego delle disponibilità valutarie sottratte. Più in particolare si è ritenuto che il fatto alterante il previsto equilibrio nell'utilizzo delle risorse faccia sorgere un onere economico imprevisto, costituito dalla variazione dell'ordine di priorità di spesa stabilito dalle previsioni di bilancio a causa del forzato uso di altri mezzi originariamente destinati a differenti finalità. In argomento si vedano MARTUCCI DI SCARFIZZI, Brevi spunti in tema di danno all'economia nazionale (Nota a Corte Conti, Sez. Riun., 9 aprile 1990, n. 659/A), in *Foro amm.* 1990, 9, p. 2178 – 2179, e LUPÒ AVAGLIANO, *La responsabilità per danno all'equilibrio economico-finanziario del bilancio*, in *Cons. Stato*, 1984, II, p. 697 e ss.

Interessi di così vasta portata (come l'ordinata convivenza dei cittadini o il maggior benessere della collettività) non sembrano possedere uno spessore individuale, consistendo in realtà nelle finalità ultime dello Stato ontologicamente e sociologicamente considerato. Difatti, nel caso di illecita esportazione di valuta affrontato dalle citate Sezioni Riunite del 1990, i danni in considerazione erano tipicamente patrimoniali, come la perdita di entrate fiscali e degli utili che l'Ufficio italiano dei cambi avrebbe potuto ricavare dall'investimento fruttifero della valuta illegalmente esportata.

## **8.- Il (vecchio e nuovo) danno ambientale**

Fino a non molto tempo, anche il danno all'ambiente era pacificamente considerato un danno non patrimoniale. Tale tipo di danno era solitamente distinto dal danno a singoli e ben determinati beni ambientali (come un tratto di spiaggia deturpato, un fiume inquinato, una foresta protetta disboscata), che rientrano nell'ambito dei danni patrimoniali in relazione alla spesa necessaria per risanare il bene (ad es. abbattere i manufatti di cemento edificati in prossimità della spiaggia, disinquinare i corsi d'acqua, piantumare le essenze arboree distrutte). Il danno all'ambiente era considerato un *quid pluris*, integrato dallo scadimento del valore naturalistico e ambientale del territorio, caratterizzato da specifiche qualità naturali, architettoniche e artistiche, da considerarsi come bene immateriale, tutelato nella sua interezza dall'ordinamento giuridico. Come ha meglio precisato la Corte costituzionale, «l'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela, ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità»<sup>75</sup>.

Sotto il profilo normativo, la legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente e recante norme in materia di danno ambientale, non dava alcuna definizione né dell'ambiente, né tampoco del danno ambientale. L'art. 18 della legge devolveva la giurisdizione sull'azione di risarcimento del danno ambientale promossa dallo Stato al giudice ordinario, pur mantenendo ferma quella della Corte dei conti prevista

---

<sup>75</sup> Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro amm.* 1988, 1 (nota); *Riv. giur. Edilizia*, 1988, I, p. 3. Sulla complessa problematica della tutela del danno ambientale, si rinvia alla copiosa produzione scientifica della dottrina. Tra gli altri, SCOCA, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. e società*, 1985, p. 637 e ss.; GRASSO, *Natura del giudice ed ambito degli interessi nella tutela dell'ambiente*, in *Foro amm.* 1986, p. 1225 e ss.; FRANCIOSI, *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo la legge 349 del 1986*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 479 e ss.; CORREALE, *Danno ambientale e riparto delle giurisdizioni*, in *Nomos*, 1988, 1, p. 23 e ss.; MADDALENA, *Danno pubblico ambientale*, Rimini, 1990; DELL'ANNO, *Il danno ambientale ed i criteri di imputazione della responsabilità*, in *Riv. Giur. ambiente*, 2000, p. 1 e ss.; VIVIANI, *Il danno ambientale*, Cedam, Padova, 2000.

sull'azione di rivalsa per i danni cagionati a terzi dal pubblico dipendente e rifusi dall'amministrazione (articolo 22 del d. P. R. 10 gennaio 1957, n. 3). Più preciso è risultato il D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente), che definisce il danno ambientale come «qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima» (art. 300 del C. d. A.). Nella nozione di «danno ambientale» si possono dunque far rientrare sia il *vulnus* all'ambiente unitariamente considerato, sia l'offesa a una singola e specifica «risorsa naturale». Di tal che, la sopra menzionata differenziazione tra “danno ambientale patrimoniale” e “danno ambientale non patrimoniale” sembra sfumare nella connotazione prevalentemente patrimoniale di tale danno. Quale che sia il tratto distintivo del danno ambientale, quel che rileva è che l'art. 18 della legge n. 349/1986 (e il disposto in tema di giurisdizione ivi contenuto) è stato espressamente abrogato dal Codice dell'Ambiente del 2006 (art. 318, comma 1, lett. a), con il che la cognizione sul risarcimento del danno ambientale è interamente rientrata nell'alveo della giurisdizione contabile, considerato il carattere di generalità riconosciuto a quest'ultima quando ricorrano fattispecie di responsabilità amministrativa, e la conseguente *vis attractiva* di tutte le questioni connesse. Degna di nota è l'eccezione che ha testualmente escluso l'abrogazione del comma 5 dell'articolo 18 cit., che prevedeva la possibilità d'intervento delle associazioni ambientaliste (aventi determinate caratteristiche) «nei giudizi per danno ambientale», come pure la facoltà di «ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi». L'intervento processuale rimane dunque possibile nei giudizi di danno ambientale davanti alla Corte dei Conti.

Le iniziative a tutela dell'ambiente sono state affidate allo Stato, e per esso al Ministro dell'Ambiente, al quale peraltro «le regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino [...] possono presentare [...] depositandole presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente» (art. 309, C. d. A.). Il Ministro, «con ordinanza immediatamente esecutiva, [può altresì ingiungere] a coloro che [...] siano risultati responsabili del fatto il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato. Qualora il responsabile del fatto che ha provocato danno ambientale non provveda in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o il ripristino risulti in tutto o in parte impossibile, oppure eccessivamente oneroso ai sensi dell'articolo 2058 del codice civile, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, con

successiva ordinanza, [può ingiungere] il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, di una somma pari al valore economico del danno accertato o residuo, a titolo di risarcimento per equivalente pecuniario [... Tuttavia,] Nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio» (art. 313, C. d. A.).

## **PARTE II: LA STIMA DEL DANNO ERARIALE NEL PROCESSO CONTABILE**

### **9.- La determinazione del danno**

#### **9.1.- Profili generali**

La quantificazione del danno nel giudizio di responsabilità amministrativa, in verità, non presenta problemi diversi rispetto a quelli presenti nel giudizio civile. La specificità che deriva dal potere riduttivo del giudice contabile concerne, infatti, un momento successivo alla determinazione del *quantum*. Dunque, alla stregua del giudice ordinario, il giudice dei conti, una volta accertato l'*an debeatur* (l'esistenza del danno erariale), procede alla quantificazione delle poste risarcitorie. Il *quantum* del risarcimento dovrà essere, quanto più è possibile, ancorato a prove e ad elementi certi, suffragati, se necessario, anche da stime, perizie e consulenze tecniche. Il ricorso alla determinazione equitativa (art. 1226 c. c.) rappresenta l'*extrema ratio*, ammissibile solamente in caso di comprovata ed indiscussa impossibilità di identificare elementi probatori adeguati. Anche la determinazione di equità deve nondimeno essere fondata su parametri non equivoci e concreti.

Cade opportuno precisare che il giudice contabile è soggetto alla regola della corrispondenza tra chiesto e pronunciato (art. 112 c. p. c.), dovendosi pronunciare sulla (e nei limiti della) domanda giudiziale promossa nella citazione del Procuratore regionale. Il Procuratore contabile deve, a sua volta, proporre una domanda giudiziale definita nell'ammontare del danno di cui chiede il ristoro, non potendo rimettere tale imprescindibile elemento alle risultanze del processo o alla discrezione del giudice. Pur ammettendosi che l'ammontare indicato in citazione possa subire aggiornamenti in corso di causa (c. d. *emendatio libelli*), sempre che non si sconfini nella *mutatio libelli*, appare evidente che una richiesta di condanna risarcitoria priva della indicazione del *quantum debeatur*, prima ancora contraria al principio del contraddittorio nella misura in cui non consente al convenuto di svolgere pienamente la propria difesa, è radicalmente inammissibile, siccome priva del suo contenuto principale.

Il potere sindacatorio del giudice contabile (sempre meno conciliabile con l'assetto costituzionale successivo alla riforma dell'art. 111 Cost., che ha posto il principio della terzietà del giudice al centro del processo) non dovrebbe spingersi oltre l'integrazione officiosa degli elementi di prova dedotti dalle parti, senza mai incidere sul *petitum* formulato dall'attore pubblico<sup>76</sup>. Non è quindi condivisibile l'opinione di chi riconosce al

---

<sup>76</sup> Cfr. Corte Conti, Sez. Liguria, 9 agosto 2005, n. 1073, in *Riv. corte conti* 2005, f. 4, p. 108 (s. m.), con riguardo al danno all'immagine da tangente.

giudice, interpellato per il ristoro di un danno patrimoniale, la facoltà di pronunciarsi, *ex officio*, anche sull'eventuale danno non patrimoniale<sup>77</sup>.

### **9.2.- La determinazione del danno patrimoniale**

Per la stima del danno patrimoniale, il giudice contabile procede solitamente in conformità al tradizionale approccio della *Differenztheorie*, comparando la situazione patrimoniale dell'amministrazione quale era prima del fatto dannoso con quella successiva all'evento lesivo e fissando la misura del danno nella differenza (patrimoniale) tra i due momenti presi in esame. Tale operazione differenziale risulta alquanto semplice nei casi a) di ammanco rilevato nella contabilità e nella cassa dell'agente contabile; b) di beni colposamente distrutti o smarriti; c) di corresponsione dello stipendio o dell'indennità al dipendente in assenza di una sinallagmatica prestazione di servizio (con possibile sommatoria del maggior danno costituito dall'eventuale compenso versato al supplente); d) di spese sostenute per riparare l'*opus manufactum* non eseguito a regola d'arte; e) di somme che l'amministrazione ha dovuto corrispondere al terzo danneggiato dal funzionario pubblico (c. d. danno indiretto); f) di entrate finanziarie certe non acquisite o non versate in tesoreria.

Quest'ultimo caso va tenuto distinto da quello del ruolo d'imposta (o di riscossione di canoni per servizi pubblici) non messo in esazione nonostante fosse stato regolarmente deliberato, che presenta maggiori ed oggettive difficoltà nella quantificazione del danno, posto che dal complessivo importo iscritto al ruolo si dovrà scontare la quota virtuale di impossibile esazione a causa di ricorsi tributari o di misure esecutive non andate a buon fine. Lo stesso parametro delle riscossioni andate a buon fine negli anni precedenti deve essere usato con prudenza, non potendosi escludere modifiche della capacità contributiva sopravvenute nel tempo per i motivi più svariati.

### **9.3.- La determinazione del danno non patrimoniale**

Rinviando a quanto detto in precedenza sulla natura, sulla consistenza e sulla (proteiforme) sembianza del danno non patrimoniale, occorre esaminare i criteri di misurazione di tale tipo di danno, che presentano problemi interpretativi ed applicativi non inferiori a quelli relativi alle questioni di inquadramento dogmatico del fenomeno.

Per quanto riguarda il danno all'immagine, la sua quantificazione non può farsi che in via equitativa, assumendo a riferimento parametri tangibili e concreti, che per ovvie esigenze di esemplificazione sono stati identificati «[ne]l rilievo e [nel]la delicatezza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica (maggiore è certamente il danno recato da uno scorretto

---

<sup>77</sup> Respinge decisamente siffatta possibilità anche Corte Conti, Sez. I, 20 dicembre 2002, n. 444, in *Riv. corte conti* 2002, f. 6, p. 154 (s. m.).

comportamento di un giudice o di un ufficiale dei Carabinieri rispetto a quello del dipendente di un ente esercente un pubblico servizio di trasporti), [nel]la posizione funzionale dell'autore dell'illecito, [nel]le negative ricadute socio-economiche sui componenti dell'amministrazione o sui soggetti da essa amministrati come quelle derivanti dalla presenza di un sistema concessivo idoneo a scoraggiare l'attività imprenditoriale, [nel]la significativa rilevante compromissione dell'efficienza dell'apparato, [nel]la necessità di onerosi interventi correttivi, [nel]la negativa impressione suscitata dal fatto lesivo nell'opinione pubblica per effetto del *clamor fori* e/o della risonanza data dai mezzi di informazione di massa»<sup>78</sup>.

In precedenza, si è avuto modo di chiarire che sussiste quasi sempre un danno all'immagine nel caso di percezione di tangenti, che si giustappone al relativo danno patrimoniale. Anche per la misurazione (equitativa<sup>79</sup>) di questo particolare danno tangenziale sono stati indicati numerosi parametri di riferimento. Il criterio dell'automatica equiparazione alla tangente percepita, seguito in un primo momento<sup>80</sup>, risulta ormai generalmente disatteso, «non essendovi necessariamente proporzionalità tra l'importo della tangente e l'allarme sociale (e la perdita di prestigio dell'amministrazione)»<sup>81</sup>, considerato che «la lesione del prestigio di una istituzione coinvolta in fatti corruttivi appare tanto più grande quanto più esigua è la somma per la quale i relativi componenti sono venuti meno al loro dovere di fedeltà»<sup>82</sup>.

Gioverà riportare, per la chiarezza esplicativa che la contraddistingue, la motivazione che è stata posta alla base della liquidazione del danno all'immagine seguito alla percezione di tangenti da parte di un alto funzionario dell'Agenzia delle Entrate. Le coordinate seguite sono state «la gravità dell'illecito perpetrato, le modalità della condotta, la collocazione del responsabile nell'organizzazione amministrativa, il grado di diffusione dei fatti attraverso i mezzi di comunicazione, lo smarrimento prodotto tra i colleghi del convenuto dalle investigazioni e dall'adozione della misura cautelare della custodia in carcere [...] non trascurando di considerare che la condotta del convenuto ha indubbiamente leso l'attività diretta ad accreditare l'immagine pubblica dell'Agenzia, orientata a trasmettere ai

---

<sup>78</sup> Corte Conti, Sez. Riun., 23 Aprile 2003, n. 10/QM, in *Foro amm. CDS* 2003, p. 1419.

<sup>79</sup> Cfr. Corte Conti, Sez. II, 9 ottobre 2003, n. 285, in *Riv. corte conti* 2003, f. 5, p. 66.

<sup>80</sup> Tra le più recenti, v. Corte Conti, Sez. Emilia-Romagna, 28 settembre 2000, n. 1591, in *Riv. corte conti* 2000, f. 5, p. 116 (s. m.); Sez. Basilicata, 20 settembre 2001, n.227, in *Riv. corte conti* 2001, f. 5, p. 188 (s. m.).

<sup>81</sup> Corte Conti, Sez. Riun., 23 aprile 2003, n. 10/QM, cit.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

contribuenti una concreta percezione dell'Ente e delle sue rinnovate ed accresciute potenzialità nel campo dei servizi e dell'efficienza dei suoi uffici»<sup>83</sup>.

Relativamente al danno da disservizio, la sua quantificazione è per forza di cose equitativa. Anche in questo caso, una rassegna esemplificativa risulterà utile a focalizzare meglio il tipo di valutazione che il giudice contabile pone solitamente in essere. Nel caso del docente assenteista, il danno sarà parametrato agli esiti delle analisi comparative con i risultati didattici di altre classi e al costo delle lezioni supplementari per pervenire ai medesimi risultati; nel caso del mancato uso di attrezzature sanitarie, si ricorre al raffronto con le entrate derivanti da reparti di altri ospedali simili che utilizzano adeguatamente le medesime attrezzature; nel caso della verifica fiscale compiacente, si ha generalmente riguardo al costo della medesima e di quella che occorrerà attivare in sostituzione, oltre che al danno patrimoniale rappresentato dalle mancate entrate tributarie. Come risulta evidente dai menzionati esempi, la quantificazione è comunque difficile e richiede una notevole cautela giurisprudenziale. La valutazione in via equitativa è certamente ammessa, occorre nondimeno evitare il rischio di trasformarla in un sostituto della prova del danno.

## **10.- L'eventuale compensazione con i (possibili) vantaggi derivanti dal fatto lesivo**

Fissato, alla stregua dei criteri di quantificazione sopra menzionati, il *quantum* del danno (patrimoniale e non), occorre considerare l'eventuale riparazione, totale o parziale, proveniente *aliunde* (ad es. polizza assicurativa, recupero amministrativo dell'indebito ecc.), si dovranno cioè valutare tutte le eventuali circostanze che hanno eliso o ridotto l'entità del danno. È altresì d'uopo tenere «conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità», fermo restando il concorrente potere di riduzione (art. 1, comma 1-bis, legge 14 gennaio 1994, n. 20, come integrato dall'articolo 3 del D. L. 23 ottobre 1996, n. 543 e successivamente modificato dall'articolo 17, comma 30-quater, lettera b, del D. L. 1° luglio 2009, n. 78).

Quest'ultima disposizione discende chiaramente dai principi generali del diritto civile (*compensatio lucri cum damno*), ed ha la sua giustificazione storica nella eccessiva prudenza con cui il giudice contabile faceva

---

<sup>83</sup> Corte Conti, Sez. Piemonte, 17 gennaio 2006, n. 1, in *Riv. corte conti* 2006, f. 2, p. 131. *In terminis*, anche Corte Conti, Sez. I, 7 marzo 1994, n. 55; Corte Conti, Sez. I, 24 ottobre 2002, n. 366/A; Corte conti, Sez. I, 19 febbraio 2003, n. 78/A, tutte in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

applicazione di tale principio<sup>84</sup>, che risultava evidentemente inconciliabile con la tradizionale visione latamente sanzionatoria della responsabilità amministrativa e che, se applicato con eccessiva cadenza, rischiava di conferire una indiretta connotazione positiva a condotte che erano certamente *contra legem*. Ed invero, si riteneva che la *compensatio lucri cum damno* non potesse trovare applicazione nell'ambito della responsabilità amministrativa, dacché l'azione del giudice contabile era diretta, *in primis*, a garantire la regolarità e la correttezza delle condotte amministrative e solo indirettamente e conseguentemente tendesse a ripristinare l'integrità patrimoniale dell'Ente pubblico inciso. Il principale ostacolo era dunque la concezione sostanzialmente sanzionatoria della responsabilità amministrativa<sup>85</sup>.

In generale, è difficile apprezzare i vantaggi che l'amministrazione o la comunità abbiano conseguito in relazione al comportamento illecito degli amministratori o dipendenti pubblici, ad esempio quando si tratti di prestazioni di lavoro autorizzate in violazione di legge. Questa valutazione appare meno difficile quando il vantaggio per l'amministrazione o per la comunità risalti nella sua materialità, come nel caso di un *opus manufactum* reso operativo o nell'ipotesi di beni acquisiti con procedura illegittima e, di fatto, utilizzati proficuamente nella sfera di competenza dell'amministrazione interessata. Tuttavia, è sempre necessario accertare se

---

<sup>84</sup> In senso favorevole alla valutazione dell'*utilitas* percepita dalla p. a. si è espressa la giurisprudenza immediatamente successiva alla modifica legislativa, v. Corte Conti, Sez. Riun., 18 dicembre 1996, n. 80, in *Riv. corte conti* 1997, f. 1, p. 67 (in materia di prestazioni rese da un impiegato pubblico illegittimamente assunto); Corte Conti, Sez. Riun., 24 gennaio 1997, n. 5, in *Riv. corte conti* 1997, f. 2, p. 84. In passato, invece, l'orientamento era decisamente contrario alla *compensatio lucri cum damno*, v. TANGO, *Della responsabilità negli ordini costituzionali*, Roma, 1899, p. 427 ss. In dottrina, sulla previsione normativa, v. PINOTTI, *L'obbligo di tener conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione e dalla collettività amministrata*, in *Amm. e contab.*, 1997, p. 178 ss.; CACCIAVILLANI, *La compensatio lucri cum damno nella gestione contabile di fatto* (nota a Corte Conti, Sez. Veneto, 17 settembre 1999, n. 490), in *Foro amm.* 2000, n. 1, p. 263; SCHLITZER, *Profili sostanziali della responsabilità amministrativa - contabile*, in PASQUALUCCI - SCHLITZER, *L'evoluzione*, cit., p. 86 ss.; DI STEFANO, *La giurisprudenza contabile dopo le innovazioni legislative: vantaggio conseguito dall'amministrazione o dalla comunità amministrata*, in PASQUALUCCI - SCHLITZER, *L'evoluzione*, cit., p. 183 ss.; CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Giuffrè, 2003, p. 149 ss.

<sup>85</sup> Sulla non compensabilità di utilità derivanti da condotte *contra legem*, sul presupposto che l'utilità di fatto non possa diventare utilità di diritto per non eludere il divieto della norma, v. Corte Conti, Sez. Lazio, 6 febbraio 1998, n. 16, in *Riv. corte conti* 1998, f. 4, p. 112; Corte Conti, Sez. Calabria, 31 ottobre 1997, n. 44, in *Riv. corte conti* 1997, f. 6, p. 199; Corte Conti, Sez. Calabria, 15 luglio 1998, n. 14, in *Riv. corte conti* 1998, f. 5, p. 77. Per una minimale valutazione dell'*utilitas* anche in tali ipotesi, v. Corte Conti, Sez. Riun., 10 novembre 1997, n. 76, in *Riv. corte conti* 1998, f. 1, p. 69 (in tema di prestazioni rese da un soggetto che aveva svolto la professione medica senza la prescritta laurea). In dottrina, in senso contrario alla valutabilità dell'*utilitas contra legem*, v. MARTUCCI DI SCARFIZZI, *La violazione delle posizioni soggettive pubbliche nella teoria del danno pubblico. Contributo ad una ricostruzione dogmatica*, in *Cons. Stato*, 1993, II, p. 1822 ss.

il corrispettivo versato per la realizzazione dell'*opus* o per la fornitura illegittimamente acquisita abbia ecceduto l'importo che sarebbe stato pagato se fossero state poste in essere procedure regolari, nel qual caso residuerebbe un danno pari all'eccedenza. Ancor più particolare è il caso in cui la condotta illegittima ha prodotto un vantaggio superiore alla spesa sostenuta, posto che verrebbe meno lo stesso presupposto oggettivo dell'azione risarcitoria (il danno) e si dovrebbe escludere *a posteriori* la lesività della condotta illegittima<sup>86</sup>. Significativo in tal senso è stato l'episodio della vendita all'asta di un terreno comunale, aggiudicato – in violazione dell'art. 1471 c. c. a norma del quale «non possono essere compratori nemmeno all'asta pubblica, né direttamente né per interposta persona: 1) gli amministratori dei beni dello Stato, dei comuni, delle province o degli altri enti pubblici, rispetto ai beni affidati alla loro cura» – ad un amministratore comunale. La illegittima ammissione di quest'ultimo all'incanto ha avuto l'effetto di fare lievitare in misura assai ragguardevole il prezzo d'aggiudicazione ed ha, in definitiva, arrecato all'amministrazione un notevole vantaggio patrimoniale.

È bene comunque precisare che per potere «tenersi conto» dei vantaggi, questi devono essere, come recita la norma, «conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità» (art. 1, comma 1-bis, legge 14 gennaio 1994, n. 20 e ss. mm. ii.). Spesso capita infatti che il convenuto in un giudizio di responsabilità amministrativa ponga in evidenza i suoi meriti di amministratore ed i vantaggi che la sua condotta generale ha fatto conseguire all'amministrazione o alla collettività. È chiaro che i meriti complessivi di un amministratore pubblico non possono essere valutati a scomputo del danno contestato in giudizio. I vantaggi di cui si deve tener conto nel giudizio di responsabilità amministrativa sono quelli eventualmente derivanti dallo stesso fatto che è oggetto di specifica contestazione giudiziale<sup>87</sup>. Va peraltro soggiunto che i vantaggi computabili devono essere goduti dall'amministrazione o, se trattasi di ente esponenziale, dalla collettività in quanto tale, non già da singoli soggetti privati. È stato così escluso che il danno erariale consistente nella mancata riscossione di imposte possa essere compensato dal vantaggio

---

<sup>86</sup> Sull'assoluzione per difetto di responsabilità, cfr. Corte Conti, sez. III app., 1 aprile 1999, n. 62/A, in *Riv. corte conti* 1999, n. 2, p. 62 e in *Foro amm.* 1999, p. 2689. In dottrina sul punto, SCHLITZER, *Profili sostanziali della responsabilità amministrativo-contabile*, in PASQUALUCCI – SCHLITZER, *L'evoluzione*, cit., p. 87.

<sup>87</sup> Sulla unicità causale dell'evento dannoso e vantaggioso, che devono essere entrambi conseguenza immediata e diretta dello stesso fatto illecito, cfr. Corte Conti, Sez. Riun., 24 gennaio 1997, n. 5, in *Riv. corte conti* 1997, II, p. 84, in sintonia con l'indirizzo civilistico espresso da Cassazione, Sez. II, 7 gennaio 2000, n. 81, in *Foro it.*, Rep., voce *Danni civili*, n. 5.

che i singoli cittadini abbiano potuto ricavare dall'uso privato delle somme che non erano state prelevate.

La richiesta di *compensatio* è normalmente dedotta dal presunto responsabile, sul quale grava l'onere della prova<sup>88</sup>. Il tenore letterale della norma sembra tuttavia autorizzare anche una applicazione officiosa del principio in discorso da parte del giudice, che – in caso di fatti notori – potrebbe prescindere dalla stessa prova, conformemente ai principi generali. Se la *compensatio* è espressamente dedotta in giudizio dall'interessato, il giudice dovrà motivare congruamente l'eventuale reiezione dell'istanza compensativa; graverà lo stesso onere motivazionale allorché vi sia una espressa opposizione del pubblico ministero contabile e il giudice intenda comunque tener conto dei vantaggi.

La considerazione dei vantaggi e la quantificazione della compensazione sono ascritte al momento della determinazione del danno e precedono, dunque, l'eventuale applicazione del potere riduttivo, trattandosi di operazioni ontologicamente e processualmente distinte.

### **10.1.- Ipotesi concernenti il personale**

Notevoli perplessità e contrasti giurisprudenziali sulla questione compensativa sono occorsi in relazione alle ipotesi concernenti il personale illegittimamente assunto. Tra i casi più significativi vi sono quello del sanitario assunto senza rispettare le prescritte modalità, ma che ha, di fatto, espletato utilmente funzioni preparatorie o di collaborazione con i medici titolari<sup>89</sup>; e quello dell'insegnante assunto sulla base di un falso certificato di laurea, licenziato dopo la scoperta del falso e condannato in sede contabile a restituire lo stipendio percepito, in un quadro probatorio ove il dirigente scolastico, gli ispettori, tutti i colleghi insegnanti ed i genitori

---

<sup>88</sup> La giurisprudenza ha più volte ribadito che l'onere della prova del beneficio tratto dall'amministrazione grava sul dipendente convenuto innanzi alla Corte dei Conti, v. Corte Conti, Sez. Riun., 24 gennaio 1997, n. 5, in *Riv. corte conti* 1997, f. 2, p. 84; Corte Conti, Sez. Sicilia, 16 giugno 2000, n. 78, in *Riv. corte conti* 2000, f. 4, p. 83; Corte Conti, Sez. Lombardia, 3 luglio 2003, n. 819, in *www.corteconti.it*. Ha ritenuto sufficiente almeno un inizio di prova Corte Conti, Sez. Campania, 13 ottobre 1997, n. 94, in *Riv. corte conti* 1997, f. 6, p. 186. Non è mancata qualche decisione che ha officiosamente individuato l'*utilitas* in base al generale parametro dell'*id quod plerumque accidit*, v. Corte Conti, Sez. I app., 15 gennaio 1993, n. 9, in *www.corteconti.it*.

<sup>89</sup> Cfr. Corte Conti, Sez. Riun., 10 novembre 1997, n. 76, in *Panorama giuridico*, 1997, n. 6, p. 27; Corte Conti, Sez. Riun., 18 dicembre 1996, n. 80, *ibidem*, in cui si è precisato che può aversi utilità per l'ente quando le prestazioni di un soggetto invalidamente assunto siano state in concreto conformi alle esigenze ed ai fini dell'ente ed in quanto tali remunerate. Tale vantaggio non deve consistere in ipotetici risparmi, ma deve rappresentare un arricchimento reale e concreto, v. Corte Conti, Sez. Campania, 8 luglio 1997, n. 71, in *Riv. corte conti* 1997, f. 5, p. 186. *In terminis*, Corte Conti, Sez. III centrale, 3 agosto 1998, n. 209/A, in *Riv. corte conti* 1998, f. 4, II, p. 89, in tema di prestazione resa ad una USL da un primario ospedaliero oltre il limite di età previsto dal d. P. R. n. 761 del 1979.

degli alunni univocamente avevano attestato che si trattava di uno dei migliori insegnanti dell'istituto e che di conseguenza gli stipendi percepiti costituivano la giusta remunerazione per l'utilità resa all'amministrazione scolastica e alla collettività<sup>90</sup>.

Al riguardo, occorre rilevare che, nei casi di pubblici dipendenti o funzionari assunti *contra legem*, la giurisprudenza ha spesso negato la compensazione con i benefici recati dalle prestazioni di lavoro rese dagli impiegati, sul presupposto che non possa essere validamente considerata utile la prestazione resa contro una norma di legge, atteso che il divieto normativo contiene in sé un giudizio preventivo di non utilità. Più equilibrata appare la dottrina<sup>91</sup> che ha invocato, come parametro dell'utilità delle prestazioni lavorative, la pianta organica dell'ente regolarmente approvata, nella presunzione che tale pianta sia stata deliberata ed approvata in funzione del buon andamento dell'amministrazione. Se, quindi, gli impiegati illegittimamente assunti trovano collocazione in una pianta organica parzialmente scoperta, sarà difficile sostenere l'inutilità delle loro prestazioni lavorative. Diversamente è a dirsi allorché le assunzioni siano state disposte in condizioni di dotazione organica completa, nel qual caso l'inutilità dell'assunzione è *in re ipsa*.

Di notevole interesse è un caso relativo a consulenze illecitamente attribuite, per le quali i funzionari responsabili hanno sostenuto che, essendo state le prestazioni dei consulenti comunque rese e accettate dalla amministrazione, la quale, in tal modo, ne avrebbe implicitamente riconosciuto l'utilità, il danno in realtà non sussisteva. Tanto più in presenza di una carenza di organico tale che, se anche si fosse sottratto il personale in servizio dai compiti cui era ordinariamente adibito, per impiegarlo nelle

---

<sup>90</sup> Corte Conti, Sez. app. Sicilia, 8 gennaio 2006, n.154, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>91</sup> Cfr. GARRI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 137 - 138. Si veda sul punto anche POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, in SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, p. 98 ss. Per la non configurabilità di una *utilitas* per la p. a. in caso di prestazioni rese da personale illegittimamente inquadrato a fronte di precisi divieti legislativi o di assenza del posto in pianta organica, v. Corte Conti, Sez. II app., 3 febbraio 1999, n. 29, in *Riv. corte conti* 1999, f. 1, p. 59; Corte Conti, Sez. II app., 14 aprile 1999, n. 121, in *Riv. corte conti* 1999, f. 3, 94; Corte Conti, Sez. Riun., 16 settembre 1997, n. 65, e Corte Conti, Sez. Riun., 22 maggio 1997, n. 49, entrambe in *Panorama giuridico*, 1997, n. 5, p. 22; Corte Conti, Sez. Campania, 13 ottobre 1997, n. 94, in *Panorama giuridico*, 1997, n. 6, p. 27; Corte Conti, Sez. Riun., 29 novembre 1996, n. 73, in *Riv. corte conti* 1997, f. 1, p. 57; Corte Conti, Sez. Riun., 18 settembre 1996, n. 58/A, in *Riv. corte conti* 1996, f. 5, p. 66; Corte Conti, Sez. II app., 19 giugno 1996, n. 40/A, in *Riv. corte conti* 1996, f. 3, p. 89; Corte Conti, Sez. Puglia, 28 giugno 1993, n. 818, in *Riv. corte conti* 1993, f. 1, p. 60; Corte Conti, Sez. Riun., 11 settembre 1992, n. 800, in *Riv. corte conti* 1992, f. 5, p. 43. Tale orientamento evidenzia la inderogabilità della pianta organica del personale, determinata *a priori*, costituente limite invalicabile alle assunzioni. È stato poi sostenuto che l'aumento dei dipendenti utilizzati in una certa attività non comporta utilità per l'amministrazione, ma solo una più suddivisa ripartizione dello stesso *pondus* lavorativo (così Corte Conti, Sez. Sicilia, 10 agosto 1988, n. 68, in *Riv. corte conti* 1988, f. 5, p. 194).

funzioni consultive attribuite all'esterno, si sarebbero dovute comunque pagare prestazioni di lavoro straordinario, premi di produttività *et similia*. Nella fattispecie il giudice contabile ha ritenuto che la deduzione secondo cui le prestazioni straordinarie escluderebbero il danno prova troppo e rischierebbe di relegare il giudizio di responsabilità amministrativa a ipotesi estremamente rare. Al riguardo, è stata opportunamente richiamata la giurisprudenza tradizionale della Corte dei Conti, secondo cui, poiché l'organico del personale costituisce l'esito di una valutazione preventivamente effettuata dall'amministrazione circa le necessità operative delle varie strutture, non potrebbero essere considerate utili le prestazioni del personale assunto in eccedenza rispetto alla prefissata dotazione organica<sup>92</sup> o incaricato illegittimamente di svolgere funzioni che avrebbero dovuto essere espletate dalla struttura amministrativa. In tale giurisprudenza, è stato poi precisato che il giudizio di sufficienza non può essere formulato quando il personale in servizio sia largamente al di sotto della prevista dotazione organica. Invero, «è ragionevole ammettere che, giacché il personale, ridotto al di sotto di quello ritenuto necessario, non era in grado di soddisfare tutte le esigenze operative dell'ente, l'attività svolta dai consulenti illecitamente incaricati è stata un plus rispetto a quella che si poteva esigere dalle normali strutture amministrative. È ragionevole, in altre parole, ritenere che essa abbia apportato, in qualche misura, dei vantaggi all'ente o alla comunità amministrata».<sup>93</sup>

In mancanza di prove certe, non si può peraltro ritenere che questi vantaggi siano tali da compensare interamente la disutilità che reca in sé in ogni spesa posta in essere in violazione di legge. «Vi è una frazione più o meno estesa di *disutilitas* che innegabilmente è riconducibile alla violazione di legge. La soluzione deve essere individuata nella valutazione ponderata tra utilità e innegabile disutilità che c'è in ogni caso per aver turbato il buon andamento dell'azione amministrativa con un atto illecito. Il grado di *disutilitas* non può essere apprezzato che dal giudice dei comportamenti, che è chiamato a valutare il fatto inserendolo nel contesto generale dei fini

---

<sup>92</sup> Corte Conti, Sez. I, 9 dicembre 1992, n. 231, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>93</sup> Corte Conti, Sez. II, 22 aprile 2002, n.136, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). Vedasi anche Corte Conti, sez. Liguria, 6 novembre 2003, n. 912, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it); Corte Conti, Sez. III app., 22 marzo 1999, n. 55/A; Corte Conti, Sez. III centrale, 13 novembre 1997, n. 327 e Corte Conti, Sez. II centrale, 14 novembre 1997, n. 220, in *Panorama giuridico*, 1997, n. 6, pp. 27 e 58, ove si evidenzia altresì il risparmio di costi derivanti dall'assunzione di personale per l'espletamento delle attività da affidarsi in alternativa a professionisti esterni. Sulla irrilevanza del vantaggio ottenuto dalla p. a. in caso di affidamento di incarichi a terzi, v. Corte Conti, Sez. Riun., 16 settembre 1997, n. 65 e Corte Conti, Sez. Riun., 22 Maggio 1997, n. 49, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). In dottrina si rinvia sull'argomento a DELLA VENTURA, *La giurisprudenza contabile dopo le innovazioni legislative. Conferimento di incarichi di consulenza*, in PASQUALUCCI - SCHLITZER, *L'evoluzione*, cit., p. 242.

istituzionali dell'ente, della competenza e coerenza con gli interessi allo stesso oggettivamente riconducibili»<sup>94</sup>.

Il problema sta essenzialmente nella prova, il cui onere – per contrastare la presunzione di *disutilitas* – dovrebbe essere posto a carico di chi sostiene l'esistenza di vantaggi. Tale prova non può certo consistere nel consenso elettorale conseguito dagli amministratori, nonostante l'illecito erariale commesso. È, infatti, notorio che il consenso elettorale è influenzato e determinato da tutta una serie di circostanze imponderabili, e sarebbe estremamente improprio ricondurlo a singoli episodi. In definitiva, la *probatio* dei vantaggi non può che essere apprezzata caso per caso. Nell'ipotesi delle consulenze affrontata dalla citata sentenza della Corte dei Conti in sede d'appello (Sez. II, n. 136/2002), i giudici si sono dati carico di esaminare le relazioni dei vari consulenti, giungendo a risultati assai disomogenei, variabili da casi in cui i vantaggi dell'attività del consulente sono emersi plasticamente (ad es. sponsorizzazioni acquisite), a casi in cui tali vantaggi sono sembrati abbastanza evanescenti o del tutto assenti. La determinazione dei vantaggi è complessivamente stata fatta in via equitativa.

Un altro caso indicativo, affrontato dal giudice contabile, si è avuto in relazione all'illegittimo inquadramento di un funzionario nella qualifica dirigenziale anziché in quella direttiva. Gli amministratori che avevano deliberato tale inquadramento (superiore) hanno dedotto in loro difesa che, se il funzionario fosse stato inquadrato nella qualifica direttiva, ciò avrebbe comportato la corresponsione di competenze per maggiore produttività e per lavoro straordinario, che non erano state corrisposte in virtù della onnicomprensività del trattamento dirigenziale attribuito. Il Procuratore contabile ha eccepito che le prestazioni di lavoro straordinario si caratterizzano per l'impossibilità di valutarne *a priori* ed in astratto sia l'*an*, sia il *quantum*, e che tale stima è possibile solo *ex post*, in caso di concreto ed effettivo svolgimento di lavoro straordinario. Su tali basi, la Procura negava che, a fronte di un danno effettivo concretatosi in esborso di denaro per inquadramento superiore, si possa operare una compensazione con un mancato esborso, astratto ed ipotetico, per retribuire presunte prestazioni di lavoro straordinario. Il giudice d'appello ha osservato che le deduzioni del Procuratore erano teoricamente valide, ma l'indagine giurisprudenziale è operazione affatto concreta, che deve tener conto dell'*id quod plerumque accidit*. Sicché, non ha potuto negare che, di fatto, il lavoro straordinario viene autorizzato e prestato con una tal quale regolarità, e che, comunque, la posizione che il funzionario ricopriva e l'elenco dei lavori di progettazione da lui svolti rendevano molto verosimile che egli avrebbe ricevuto l'autorizzazione e prestato lavoro straordinario. Si è di

---

<sup>94</sup> Corte Conti, sez. III, 3 agosto 1998, n. 209, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

conseguenza tenuto conto, con determinazione equitativa, della relativa somma in funzione compensativa<sup>95</sup>.

## **10.2.- Le spese irregolari**

La valutazione compensativa dei vantaggi può essere esperita anche in relazione alle spese ordinate irregolarmente, che non possono essere poste interamente a carico dell'amministratore responsabile se hanno comunque prodotto una qualche utilità, riconosciuta dall'amministrazione come debito fuori bilancio o apprezzata dal giudice nella quantificazione del danno all'erario. Si pensi alla ordinazione, in violazione delle norme sugli acquisti, di materiale di cui l'amministrazione si sia poi effettivamente ed utilmente servita<sup>96</sup>, o alla esecuzione – a seguito di illegittima aggiudicazione – di opere che «si appalesino utili sul piano oggettivo per la loro natura ed abbiano formato oggetto di concreta utilizzazione»<sup>97</sup> da parte della stessa amministrazione. Peraltro, nel caso di spesa ordinata irregolarmente, anche se successivamente riconosciuta utile, gli amministratori rimangono responsabili del maggior danno eventualmente causato con quella irregolarità. Tipico è il caso di spesa ordinata senza previa assunzione di impegno, che gli amministratori hanno avuto difficoltà a liquidare e pagare, trattandosi di debito fuori bilancio non riconoscibile ai sensi dell'art. 23, decreto legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito in legge 24 aprile 1989, n. 144, con conseguente ricorso del creditore al giudice e condanna dell'amministrazione al pagamento anche di interessi e spese di giustizia<sup>98</sup>. Questa possibilità di condanna per il residuo si inserisce nel quadro dei tentativi di porre validi freni al dilagare del disavanzo e dell'indebitamento fuori bilancio degli enti locali, iniziati dal legislatore con l'art. 23 del citato decreto-legge n. 66/1989, convertito nella legge n. 144 dello stesso anno, che stabiliva che le ordinazioni irregolari di spesa impegnano personalmente gli amministratori che le abbiano ordinate<sup>99</sup>. A limitare

<sup>95</sup> Corte Conti, Sez. I, 18 gennaio 2001, n. 35, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>96</sup> Sull'*utilitas* da acquisto di materiale di cancelleria senza rituale procedura di contrattazione, v. Corte Conti, Sez. Sicilia, 1 luglio 1997, n. 201, in *Riv. corte conti* 1997, f. 6, II, p. 212.

<sup>97</sup> Corte Conti, Sez. I, 12 marzo 1992, n. 63, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>98</sup> Corte Conti, Sez. II, 30 giugno 2000, n. 235, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>99</sup> La legittimità costituzionale di tale norma (in particolare dell'art. 23, co. 4, l. 24 aprile 1989, n. 144, successivamente abrogato e sostituito dall'art. 35, d. l.vo n. 77/1995) è stata rimarcata dalla sentenza della Consulta del 24 Ottobre 1995, n. 446 (in *Foro it.*, 1996, I, p. 21, con nota di CARINGELLA, e in *Cons. Stato*, 1995, II, p. 1723), che ha evidenziato sia la *ratio* pubblicistica sottesa a tale previsione, collocabile in una più ampia cornice normativa del controllo sulle spese e della regolarità contabile, sia la piena consapevolezza del disposto normativo da parte dell'esecutore di lavori non deliberati dall'ente e non ritualmente contabilizzati.

l'efficacia di tale norma fu la possibilità da parte degli amministratori responsabili di esperire l'azione d'arricchimento di cui all'art. 2041 del codice civile<sup>100</sup>. La normativa provocò quindi divergenze di applicazione e di valutazione anche giurisdizionale, e fu oggetto di innumerevoli modifiche. Il decreto legge 2 marzo 1989, n.66, convertito nella legge 24 aprile 1989, n. 144, all'art. 24, originariamente prevedeva il riconoscimento dei debiti fuori bilancio rispondenti a certi requisiti (comma 4) e secondo certe modalità. Il decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 38, all'art. 14-ter, consentì agli enti che non avessero utilizzato tale eccezione di procedere a un riconoscimento straordinario dei debiti fuori bilancio entro il 30 settembre 1990. Tale termine fu poi spostato al 15 luglio 1991, dall'art. 12-bis, decreto-legge 12 gennaio 1991, n. 6, convertito il legge 15 marzo 1991, n. 80, che peraltro lo limitò ai soli debiti fuori bilancio sorti prima del 12 giugno 1990. Lo stesso art. 12-bis limitò per l'avvenire il riconoscimento ordinario di detti debiti a quelli che presentassero certe caratteristiche; tali caratteristiche furono poi modificate dall'art. 37, d. l.vo 25 febbraio 1995, n. 77; poi dall'art. 26, d. l.vo 11 giugno 1996, n. 336; e poi ancora dall'art. 5, d. l.vo 15 settembre 1997, n. 342<sup>101</sup>. Di fronte a siffatta messe di innovazioni normative, divenne sempre più difficile riconoscere e liquidare le spese irregolarmente ordinate dall'amministrazione ed il riconoscimento delle stesse come debiti fuori bilancio fu in conclusione possibile solo nel caso che l'ente locale vi fosse stato costretto dalla necessità di eseguire una sentenza dell'autorità giudiziaria. In tal ultimo caso, l'unico strumento per colpire la disinvoltura amministrativa degli amministratori locali consiste nella possibilità di condanna, da parte della Corte dei Conti, alla rifusione delle spese per interessi e di giustizia che l'ente è stato costretto a sostenere.

Attualmente le regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese negli enti locali sono fissate nell'art. 191 del d. l.vo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), a norma del quale «gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria [...] Per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, l'ordinazione fatta a terzi è regolarizzata, a pena di decadenza entro trenta giorni e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso [...] Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione [...] tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno

---

<sup>100</sup> Cfr. PISANA, *I debiti fuori bilancio degli enti locali*, Maggioli, Empoli, 1994, p. 146 e ss.

<sup>101</sup> Sull'argomento v. TENORE (a cura di), *La nuova corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 124-129, in particolare v. nota n. 162.

consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni».

#### 10.2.1.- *Spese irregolari e ingiustificato arricchimento della p. a.*

Di notevole interesse è l'evoluzione della giurisprudenza civile in tema di azione d'indebito arricchimento nei confronti della p. a., conseguente all'assenza di un valido vincolo contrattuale tra l'amministrazione ed un privato per via della normativa menzionata nel paragrafo precedente, che esclude il vincolo obbligatorio della p. a. rispetto alle spese irregolarmente assunte da amministratori poco diligenti.

Fin dalle prime applicazioni dell'art. 2041 cod. civ., che ha introdotto l'azione generale di arricchimento, dottrina e giurisprudenza non ebbero dubbi nel ravvisarne i presupposti: a) nell'arricchimento senza causa di un soggetto; b) nell'ingiustificato depauperamento di un altro; c) nel rapporto di causalità diretta ed immediata tra le due situazioni, di modo che lo spostamento risulti determinato da un unico fatto costitutivo; d) nella sussidiarietà dell'azione (art. 2042 cod. civ.), nel senso che essa può avere ingresso solo quando nessun'altra azione sussista ovvero se questa, pur esistente in astratto, non possa essere esperita per carenza *ab origine* di taluno dei suoi requisiti. Si ritenne, poi, del tutto pacifico che l'arricchimento debba consistere in un'effettiva attribuzione patrimoniale: configurabile tuttavia con il conseguimento di qualunque utilità economica, e quindi non soltanto quando vi sia stato un incremento patrimoniale, ma anche se la prestazione eseguita da altri con diminuzione del proprio patrimonio abbia fatto risparmiare una spesa o abbia evitato il verificarsi di una perdita, ricevendo anche in questi casi un'utilità per la quale, il soggetto beneficiario, ove non avesse potuto disporre, avrebbe dovuto effettuare un esborso o subire una diversa diminuzione patrimoniale. Mentre, per quanto riguarda la perdita correlativa all'arricchimento altrui, le prime interpretazioni della giurisprudenza, legate alla lettera della norma, considerarono ai fini dell'indennizzo dovuto, soltanto la effettiva diminuzione patrimoniale subita dal depauperato. La questione acquistò tuttavia rilevanza nel corso degli anni '70, allorché la giurisprudenza cominciò ad ammettere la proponibilità dell'azione anche nei confronti della pubblica amministrazione ove questa abbia riconosciuto sia pure implicitamente l'utilità derivata dall'opera o dalla prestazione altrui; e ritenne che detto riconoscimento ben potesse risultare per implicito dal fatto che l'ente sia addivenuto alla sua utilizzazione: posto che l'oggetto era costituito quasi sempre da prestazioni di privati in dipendenza di contratti irregolari, nulli o addirittura inesistenti coinvolgenti, in genere, appaltatori, fornitori o professionisti.

Si sviluppò così un intenso dibattito giurisprudenziale e dottrinale teso ad acclarare se l'indennità prevista dall'art. 2041 c. c. andasse liquidata nei limiti della diminuzione patrimoniale subita dall'esecutore della prestazione resa in virtù del contratto invalido, con esclusione di quanto lo stesso avrebbe percepito a titolo di lucro cessante se il rapporto negoziale fosse stato valido ed efficace, ovvero se il lucro cessante dovesse essere incluso nella "diminuzione patrimoniale" subita dall'impoverito, di tal che l'impoverimento, allorquando riguardi l'appaltatore, deve essere costituito innanzitutto dalle spese affrontate per effettuare la prestazione e da ogni ulteriore pregiudizio economico del soggetto a svantaggio del quale l'*accipiens* si è arricchito, perciò comprendente anche il profitto dell'appaltatore per utile d'impresa connesso a prestazioni erogate, posto che questo è il risultato dell'organizzazione dei fattori della produzione da lui posta in essere.

Le Sezioni Unite della Cassazione<sup>102</sup> hanno composto il contrasto interpretativo «privilegiando l'interpretazione dell'art. 2041 cod. civ. che esclude dal calcolo dell'indennità richiesta per la "diminuzione patrimoniale" subita dall'esecutore di una prestazione in virtù di un contratto invalido, quanto lo stesso avrebbe percepito a titolo di lucro cessante se il rapporto negoziale fosse stato valido ed efficace. A questo risultato induce anzitutto la chiara lettera della norma, saldamente ancorata alla tradizione romanistica rivolta a riparare il "detrimentum" sofferto dall'impoverito, attraverso le numerose "conditiones indebiti" via via apprestate a partire dal diritto classico, onde garantirgli la restituzione di quanto avesse dato in base ad una giustificazione mancante fin dall'inizio, o venuta meno successivamente». Nell'occasione la Cassazione ha autorevolmente argomentato che «l'osservazione che la "diminuzione patrimoniale" nel contesto della menzionata disposizione legislativa acquistasse, malgrado la diversa terminologia, la medesima estensione di quella dell'art. 1223 cod. civ. (recepita dagli art. 2043 e segg. cod. civ.) contenente espresso riferimento non soltanto alla perdita subita dal creditore (cosiddetto danno emergente), ma anche all'intero pregiudizio di costui, e, quindi, anche all'accrescimento patrimoniale che avrebbe conseguito se ad impedirlo non fosse intervenuto il fatto generatore del danno, è smentita sia dalle origini che dalle finalità dell'istituto: come è noto non considerato quale rimedio generico dal codice del 1865 che riconosceva e disciplinava, invece, unitamente ad alcune leggi speciali (art. 67 l. camb.; art. 59 l. assegno) singole tipologie (art. 447, 704-705, 1145-1150, ecc.), oltre alla ripetizione di indebito ed alla gestione di affari altrui; e che tuttavia non aveva impedito di enucleare una autonoma azione di arricchimento sia alla dottrina, sia alla giurisprudenza, inducendo la Cassazione a configurarla

---

<sup>102</sup> Cass., Sez. Un., 11 settembre 2008, n. 23385, in *Giust. civ. Mass.* 2008, 9, p. 1342; *Giust. civ.* 2009, 1, p. 83.

in termini generali ed a denominarla azione “de in rem verso”: quasi ad evidenziarne la funzione restitutoria identica alla originaria fattispecie conosciuta dal diritto romano. Essa venne quindi introdotta nel progetto di codice delle obbligazioni del 1936, ove un unico articolo stabiliva che “Chi si arricchisce senza legittima causa a danno di un'altra persona, è tenuto, nei limiti dell'arricchimento, ad indennizzarla, «di ciò di cui questa si è impoverita»”; ed accolta nel vigente codice che l'ha significativamente collocato dopo la previsione di numerosi casi particolari (art. 31, 3° comma, 535, 821, 2° comma, 935-940, 1150, 1185, 2° comma, 1190, 1443, 1769, 2037, 3° comma, 2038, 3° comma cod. civ.): assolutamente eterogenei, ma ispirati al medesimo principio, ed accomunati dall'obbligo di “restituire” all'impoverito esclusivamente perdite, esborsi, spese, prestazioni ed altri elementi, utilità o valori già sussistenti nel suo patrimonio “nei limiti dell'arricchimento”. Sicché si è mantenuto un sistema di figure tipiche spesso disciplinate in modo minuzioso cui - quale unica novità - ha fatto seguito l'enunciazione del principio generale privo di innovazioni rispetto ad esse, ispirato al modello francese ed avente le medesime caratteristiche già individuate dalla giurisprudenza precedente (arricchimento di un soggetto, correlativo impoverimento di un altro soggetto, mancanza di una giusta causa) [...] Sicché soltanto questo e non altro può ritenersi il fondamento dell'istituto, sintetizzato da qualificati studiosi nella formula che l'azione è data non contro l'arricchimento o il danno, ma “per evitare l'arricchimento a danno altrui”. Il che non autorizza il sostanziale equivoco che sta alla base dell'orientamento tuttora prevalente, di annullarne l'autonoma funzione recuperatoria, onde inglobarlo per imprecisati motivi di giustizia sostanziale, nell'ottica panaquiliana propria dell'art. 2043 cod. civ.».

In un ottica sistematica e con particolare riferimento all'attività negoziale nel settore pubblico, le Sezioni Unite citate hanno altresì rilevato che «l'attività negoziale della p.a. è comunque soggetta a specifiche condizioni e limitazioni apposte direttamente dal legislatore, costituite dalle regole cosiddette dell'evidenza pubblica che presidiano e condizionano l'attività negoziale della p.a.: costituenti un vero e proprio sistema rigido e vincolante, per il quale: a) i Comuni, le Province e gli altri enti locali [...] non possono assumere obbligazioni senza rendersi conto del loro ammontare e senza conoscere se e come farvi fronte [...] b) all'assunzione della spesa deve necessariamente seguire una fase preliminare, caratterizzata dalla formazione della volontà della p.a., che resta sul piano del diritto amministrativo, ed è disciplinata dalle regole cosiddette dell'evidenza pubblica, poste dalla legge, da un regolamento nonché da atti generali della stessa amministrazione; che si conclude con la delibera a contrarre, destinata a disporre in ordine alla stipulazione del negozio; c) e quindi la sussistenza di un atto contrattuale redatto nelle forme di legge e sottoscritto dal rappresentante esterno dell'ente stesso e dal privato, da cui

deve desumersi la concreta instaurazione del rapporto negoziale con le indispensabili determinazioni in ordine alle prestazioni da svolgersi ed al compenso da corrispondergli; che deve perciò essere stabilito all'interno del contratto; d) seppure è vero che detti principi devono essere contemperati con la regola di carattere generale che non sono ammessi arricchimenti ingiustificati né spostamenti patrimoniali ingiustificabili neppure a favore della p.a., è pur vero che le regole suddette rivolte a sollecitare un più rigoroso rispetto dei principi di legalità e correttezza da parte di coloro che operano nelle gestioni locali, come già rilevato da queste Sezioni Unite, sono ricollegabili al buon andamento di dette amministrazioni in un quadro di certezza e di trasparenza, e trovano oggi fondamento nello stesso art. 97 della Costituzione. Si tratta, dunque, di regole ritenute da dottrina e giurisprudenza assolutamente inderogabili ed aventi forza talmente cogente da invalidare e travolgere qualsiasi convenzione con esse confliggente; per cui è per lo meno illogico utilizzare il rimedio dell' art. 2041 cod. civ. per renderle inoperanti e ricollocare l'autore della prestazione nella situazione in cui si sarebbe trovato se avesse concluso con successo proprio quel contratto che la legge considera assolutamente invalido o addirittura giuridicamente inesistente: perciò consentendone la sostanziale neutralizzazione in nome di imprecisate esigenze equitative [...] È pertanto illogico attribuire a detta tutela il carattere di rimedio *extra ordinem*, che, da un lato, comprenda tutti i benefici derivanti da un contratto valido, e dall'altro lo trascenda per aggiungervi anche quelli altrimenti non consentiti dalle condizioni e dai limiti che nell'ordine normativo presidiano l'attività negoziale degli enti pubblici: a meno di non trasformarla in uno strumento utilizzabile per sottrarsi all'applicazione delle leggi che dettano le “normali regole di contabilità pubblica in tema di copertura di spesa” allorquando appaiono inique [...] Proprio per impedire tale risultato, di apportare di fatto, attraverso il rimedio in esame, singole modifiche e/o correzioni agli istituti giuridici di cui si tratta o a singoli aspetti di essi, e comunque di ovviare a conseguenze non gradite del sistema giuridico imperniato sull'evidenza pubblica, il legislatore, in un'ottica di risanamento delle finanze locali, ne ha radicalmente modificato la possibilità di applicazione nei confronti dei Comuni e di altri enti locali. Ed a partire dalla legge 144 del 1989, non ha più consentito il ricorso alla prassi di conferire, senza il rispetto di dette normative, appalti, incarichi e forniture, poi egualmente remunerati con il ricorso alla regola dell'indebito arricchimento, rendendo l'amministratore o il funzionario locale direttamente responsabile del conferimento, ed attribuendo all'autore della prestazione le normali azioni contrattuali direttamente nei confronti di costui; con conseguente impossibilità di esperire l'azione di indebito arricchimento senza causa nei confronti dell'ente locale, stante il difetto del necessario requisito della sussidiarietà».

### **10.3.- Il ritardo nei pagamenti**

In caso di ritardo per pagamenti dovuti, nella valutazione del danno costituito dagli interessi moratori, la giurisprudenza contabile ha costantemente negato di considerare il vantaggio consistente nella detenzione della somma rimasta nelle casse dell'ente. Invero, una tale valutazione porterebbe ad escludere *in nuce* l'azionabilità del giudizio per danno erariale in tutti i casi di ritardato pagamento, i quali invece sovente danno luogo a condanne restitutorie<sup>103</sup>. È stato altresì rilevato che il mancato pagamento di una somma di solito non determina alcun deposito fruttifero in tesoreria<sup>104</sup>, e dunque, per ammettere la *compensatio lucri cum damno*, si deve provare, volta per volta, che su quella data somma l'amministrazione ha effettivamente lucrato interessi attivi, in misura almeno pari agli interessi passivi che poi ha dovuto sborsare<sup>105</sup>. In altre occasioni, è stato evidenziato che le risorse finanziarie pubbliche sono destinate al soddisfacimento di interessi della collettività, e non già ad investimenti di natura speculativo-finanziaria, ovverossia la pubblica amministrazione non deve speculare sulla naturale redditività delle proprie risorse finanziarie, ma è tenuta a disporre di queste tempestivamente per il perseguimento delle finalità istituzionali<sup>106</sup>. Si deve considerare, più in generale, che l'amministrazione provvede al soddisfacimento dei bisogni attingendo ad un complesso di risorse, e che queste risorse costituiscono normalmente un coacervo indifferenziato, col quale si provvede alla spesa secondo le indicazioni e le priorità di bilancio, in ciò consistendo il c. d. principio della unità o unitarietà del bilancio. Sicché non è concettualmente possibile seguire le sorti della somma di denaro non pagata per uno scopo e mettere a comparazione il beneficio eventualmente (e virtualmente) conseguito in virtù del ritardo con il (reale ed effettivo) danno derivante dal successivo pagamento di interessi ed oneri aggiuntivi<sup>107</sup>.

### **11.- Il potere riduttivo**

Determinato nel *quantum* il danno recato all'erario alla stregua dei criteri enunciati nei paragrafi che precedono, il giudice contabile deve dividere l'eventualità di fare uso del c. d. potere riduttivo e distribuire, nelle

---

<sup>103</sup> Cfr. Corte Conti, Sez. II, 7 maggio 2001, n. 161, in *Riv. corte conti* 2001, f. 3, p. 117 (s. m.).

<sup>104</sup> Cfr. Corte Conti, Sez. Lazio, 16 novembre 1994, n. 12, in *Riv. corte conti* 1995, f. 1, p. 196.

<sup>105</sup> Cfr. Corte Conti, Sez. Sicilia, 8 luglio 1996, n. 146, in *Riv. corte conti* 1996, f. 4, p. 188 (s. m.).

<sup>106</sup> V. Corte Conti, Sez. III, 15 maggio 1996, n. 20/A, in *Riv. corte conti* 1996, f. 3, p. 149; Corte Conti, Sez. I app., 18 gennaio 1999, n. 12, in *Comuni Italia*, 1999, p. 595.

<sup>107</sup> V. Corte Conti, Sez. II, 3 febbraio 1999, n. 13/A, in *Riv. corte conti* 1999, f. 1, p. 58 (s. m.).

fattispecie plurisoggettive, l'onere risarcitorio fra i convenuti riconosciuti responsabili. L'esercizio del potere riduttivo costituisce, invero, un *posterius* rispetto alla quantificazione del danno. Per evidenziare questa fondamentale distinzione, taluni hanno distinto il *danno* dal *danno risarcibile*, quest'ultimo consistendo nel valore del danno risultante dall'uso del potere riduttivo<sup>108</sup>. Altra dottrina ha elaborato suddivisioni più articolate, sceverando il *danno risarcibile* (che sarebbe il danno considerato nella sua interezza), il *danno imputabile* (che sarebbe quello derivante dalla eventuale ripartizione tra i singoli responsabili) ed il *danno addebitabile* (che sconterebbe l'eventuale uso del potere riduttivo)<sup>109</sup>.

Le menzionate distinzioni terminologiche, quantunque suggestive, non sembrano però avere una reale utilità sistematica o pratica, e rischiano di dar luogo ad equivoci<sup>110</sup>. Esse sono, per vero, fondate su una impostazione concettuale della responsabilità amministrativa che fa perno sull'elemento della colpa. Secondo questa prospettiva, «mentre il giudice civile dovrà svolgere due operazioni, dovrà cioè separatamente giudicare sull'elemento della colpevolezza, per affermare la sua sussistenza o insussistenza, e sull'elemento del danno risarcibile, per determinarne l'ammontare sulla base di un principio di causalità materiale; il giudice contabile dovrà effettuare invece una sola operazione: dovrà determinare quanta parte del danno economico prodotto dovrà ritenersi risarcibile in relazione all'intensità della colpa del responsabile. Ne consegue che il giudice contabile non accerta, come fa il giudice civile, una preesistente obbligazione, ma la determina con la sua sentenza, la quale ha perciò carattere costitutivo e determinativo»<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> GARRI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 165 -169; PASQUALUCCI - SCHLITZER, *L'evoluzione*, cit., p. 87.

<sup>109</sup> SANTORO, *L'illecito contabile. Disciplina sostanziale e processuale dei giudizi nelle materie di contabilità pubblica*, Maggioli, Rimini, 2006, p. 332. È bene, tuttavia, osservare che tale distinzione non è immune da critiche sotto il profilo semantico, in quanto l'espressione *danno addebitabile* indica un apriorismo, non l'effetto postumo di un'operazione. Sarebbe quindi più corretto riferirsi al *danno addebitato* in esito all'uso del potere riduttivo.

<sup>110</sup> Cfr. PISANA, *La responsabilità amministrativa. Illustrata con la giurisprudenza più recente*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 201- 203.

<sup>111</sup> MADDALENA, *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa*, 2002, in [amcorteconti.it/mad\\_inquad\\_dogm.htm](http://amcorteconti.it/mad_inquad_dogm.htm). La teorica cui si fa riferimento ha avuto riflessi anche nella giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sent. 12 giugno 2007, n. 183), secondo cui «l'intero danno subito dall'Amministrazione, ed accertato secondo il principio delle conseguenze dirette ed immediate del fatto dannoso, non è di per sé risarcibile e costituisce soltanto il presupposto per il promovimento da parte del pubblico ministero dell'azione di responsabilità amministrativa e contabile. Per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile, il quale, sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte del danno subito dall'Amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile. Ciò si ricava da [...]»

Siffatta ricostruzione dogmatica, autorevolmente sostenuta, non risulta del tutto appagante e non appare idonea a fondare una differenziazione sostanziale tra giurisdizione civile e giurisdizione contabile nell'ambito della cognizione sulle questioni risarcitorie. Il giudice contabile esercita la funzione dello *ius dicere* alla stregua del giudice civile, l'apprezzamento della colpa e quello del danno sono, per entrambi, due operazioni del tutto distinte, né la prima influenza il secondo, che discende, in un rapporto di causalità diretta ed immediata, dalla condotta. Delibati positivamente l'*an* ed il *quantum* dell'uno e dell'altro elemento, il giudice contabile si deve porre la questione della definizione della condanna. Tale sarà la sede in cui esercitare il potere riduttivo.

Il c. d. potere riduttivo caratterizza la giurisdizione contabile fin dagli inizi<sup>112</sup>. Già nell'art. 20 della legge del Regno di Sardegna 23 marzo 1853, n. 1483, si leggeva che «i funzionari dello Stato [...] rimarranno responsabili delle somme di cui lo stato andasse perdente per loro colpa. La Camera dei conti potrà, a norma delle circostanze, attenuare gli effetti di tale responsabilità, determinando la somma che dovrà ricadere a carico di questi funzionari». Anche l'art. 61 della legge del Regno d'Italia 22 aprile 1869, n. 5026, ribadiva che «gli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato [...] dovranno rispondere dei valori che fossero per loro colpa o negligenza perduti dallo Stato. A tale effetto essi sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti, la quale potrà porre a loro carico una parte o tutto il valore perduto». In stretta analogia, l'art. 83, R. D. 18 novembre 1923, n. 2440, dispone che «la Corte dei Conti [...] valutate le singole responsabilità può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto». Quest'ultima espressione è pedissequamente ripetuta dall'art. 52 T. U. delle leggi sulla Corte dei Conti approvato con R. D. 12 luglio 1934, n. 1214, ed in termini quasi identici la si trova nell'art. 18 T. U. delle leggi sugli impiegati civili dello Stato, approvato con D. P. R. 10 gennaio 1957, n. 3.

---

norme fondamentali della legge di contabilità generale dello Stato. Tali norme, in relazione alle quali si è impropriamente parlato di potere riduttivo, distinguono chiaramente il danno accertato secondo il principio di causalità materiale, cioè il danno subito dall'Amministrazione, dal danno addossato al responsabile: la relativa sentenza di condanna della Corte dei Conti è pertanto determinativa e costitutiva del debito risarcitorio».

<sup>112</sup> Sul potere riduttivo dell'addebito spettante alla Corte dei Conti v. GARRI, *In tema di potere riduttivo dell'addebito da parte della Corte dei Conti*, in *Foro amm.* 1968, II, p. 78; GARRI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 160; DONNO, *Danno erariale*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 154; ABBAMONTE, *Per rinverdire il potere riduttivo della Corte dei Conti nei giudizi di responsabilità*, in *Studi in onore di Ottaviano*, Milano 1993, p. 1267 ss.; POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, in SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, p. 141 ss.; STADERINI – SILVERI, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1998, p. 139 e p. 201; SCHLITZER, *Profili sostanziali della responsabilità amministrativo-contabile*, in PASQUALUCCI – SCHLITZER, *L'evoluzione*, cit., p. 89.

La Corte dei Conti ha quindi un potere – dovere che è considerato un *unicum* nell'ambito dei diversi plessi giurisdizionali italiani. Essa può ridurre, secondo il proprio prudente apprezzamento, il *quantum* di danno da porre a carico del pubblico funzionario autore di condotte illecite, giungendo, in ipotesi estreme, persino alla esclusione di qualsiasi addebito<sup>113</sup>. Le ragioni poste a fondamento di questa peculiarità del giudizio di responsabilità amministrativa sono plurime. In particolare, sono stati invocati il (discutibile) diritto di rinunciare al credito da parte dell'amministrazione; e il principio di equità, in considerazione del fatto che, in certi casi, l'attività amministrativa espone il pubblico dipendente a rischi elevati, di gran lunga superiori alle competenze economiche che egli riceve, e dunque il potere riduttivo consentirebbe al giudice di moderare il *quantum* della condanna per non giungere a decisioni inique e sproporzionate.

Sotto un altro profilo, il potere riduttivo è stato messo in relazione sia alle circostanze soggettive quali l'inesperienza<sup>114</sup>, lo stato emotivo<sup>115</sup> o lo stato di salute precario del responsabile, le sue condizioni economiche<sup>116</sup>, ma anche la gravità e l'intensità della colpa, nonché l'eventuale concorso di colpe altrui; sia alle circostanze oggettive quali la complessità della materia, le difficoltà organizzative e gestionali<sup>117</sup>, l'oscurità della legislazione, le eventuali prassi illegittime<sup>118</sup>, l'insufficiente preparazione professionale

---

<sup>113</sup> Per un raro precedente in tal senso, v. Corte Conti, Sez. I, 5 ottobre 2001, 291/A, in *Riv. corte conti* 2001, f. 5, p. 85.

<sup>114</sup> Per la rilevanza della giovane età del convenuto, v. Corte Conti, Sez. I, 22 novembre 1995, n. 114, in *Riv. corte conti* 1995, f. 6, p. 115; Corte Conti, Sez. II, 3 maggio 1993, n. 110, in *Riv. corte conti* 1993, f. 3, p. 94; Corte Conti, Sez. I, 2 aprile 1990, n. 63, in *Foro amm.* 1990, I, p. 63. L'indirizzo è particolarmente seguito in caso di sinistri automobilistici causati da giovani militari o in caso di danni arrecati da giovani agenti delle forze dell'ordine nell'esercizio di compiti di prevenzione o repressione di reati.

<sup>115</sup> Corte Conti, Sez. I, 16 marzo 1995, n. 35, in *Riv. corte conti*, 1995, f. 2, p. 78; Corte Conti, Sez. I, 14 giugno 1993, n. 87, in *Riv. corte conti* 1993, f. 3, p. 79.

<sup>116</sup> Per la rilevanza del (modesto) reddito del convenuto, v. Corte Conti, Sez. I, 18 marzo 2003, n. 105/A, in *Riv. corte conti* 2003, f. 2, p. 93; Corte Conti, Sez. Riun., 19 aprile 1990, n. 662/A, in *Foro amm.* 1990, p. 2475.

<sup>117</sup> Sulla rilevanza della complessa organizzazione di un ente, v. Corte Conti, Sez. II app., 9 agosto 1996, n. 88/A, in *Riv. corte conti* 1996, f. 6, p. 107.

<sup>118</sup> Secondo alcune decisioni, il potere riduttivo può trovare applicazione se si riscontri una carenza nella vigilanza e nel controllo della gestione, che può avere efficacia concausale e oggettivamente agevolativa rispetto alla determinazione di danni derivanti dalla commissione del reato di peculato da parte di un pubblico dipendente, vedasi Corte Conti, Sez. I centrale, 29 luglio 1998, n. 238, in *Panorama giuridico*, 1998, n. 4, p. 55; Corte Conti, Sez. Riun., 10 marzo 1997, n. 32 e Corte Conti, Sez. I centrale, 10 marzo 1997, n. 26, in *www.corteconti.it*. Per la rilevanza riduttiva dell'addebito di prassi pregresse *contra legem*, v. Corte Conti, Sez. II, 3 febbraio 1998, n. 31/A, in *Riv. corte conti* 1998, f. 2, p. 73.

fornita dall'amministrazione<sup>119</sup>, la gravosità delle condizioni di lavoro o ambientali, l'eccessivo carico di lavoro per carenze di personale<sup>120</sup>.

Il riferimento all'equità, quale principio fondante del potere riduttivo del giudice contabile, non sembra del tutto convincente e rischia di adulterare la vera natura giuridica (risarcitoria) della responsabilità amministrativa, atteso che nel referente normativo manca qualsiasi accenno alla valutazione equitativa, la quale – essendo una eccezione agli ordinari criteri di valutazione del risarcimento – non può trovare applicazione generalizzata.

Parimenti impreciso è il riferimento alle circostanze soggettive, idonee ad attenuare, in taluni casi, il giudizio di riprovevolezza della condotta del responsabile, fra le quali rientrerebbe la considerazione della maggiore o minore intensità della colpa. Non è invero sostenibile che il potere riduttivo sarebbe attribuito al giudice contabile proprio per graduare il danno in funzione della colpa, che si pone invece in un momento anteriore, integrando la fattispecie di responsabilità se connotata dalla gravità. Di tal che, quando la colpa non è grave, non si porranno problemi di graduazione del danno ma si dovrà escludere *tout court* la responsabilità amministrativa. In altre parole, la valutazione dell'intensità della colpa attiene alla fase della indagine sul requisito dell'imputabilità, e non a quella della commisurazione della sanzione risarcitoria.

Ciò posto, appare evidente che la *ratio* del potere riduttivo poggia sulla estrema complessità dell'organizzazione amministrativa pubblica, la quale, salve rarissime eccezioni, esclude che l'intera responsabilità di un fatto dannoso si possa addebitare al solo convenuto. Sussistono vincoli e condizionamenti, disfunzioni e disservizi, sbavature e inefficienze proprie della struttura organizzativa i quanto tale, sussistono spesso anche corresponsabilità di altri soggetti non convenibili o non convenuti nel giudizio di responsabilità amministrativa. Sicché è necessario operare una ripartizione del danno tra questi fattori estrinseci, onde stabilire quanta parte di esso debba restare a carico dell'amministrazione e quanta debba essere addebitata al convenuto. La stessa norma, del resto, prevede che del fatto dannoso «ciascuno risponde per lo parte che vi ha presa» (art. 82, R. D. 18 novembre 1923, n. 2440), e che la condanna va pronunciata «valutate le singole responsabilità» (art. 83, R. D. cit.). In sintesi, «il potere riduttivo [...] è mezzo di adeguamento della condanna alla parte di responsabilità che è imputabile in proprio al condannato, tenuto il debito conto della complessità dell'organizzazione e del modo di operare della pubblica

---

<sup>119</sup> V. Corte Conti, Sez. I, 19 gennaio 1995, n. 13, in *Riv. corte conti* 1995, f. 1, p. 137, fattispecie relativa ad un carabiniere non adeguatamente formato nell'uso delle armi.

<sup>120</sup> Sulla inadeguatezza delle strutture dell'amministrazione, la disorganizzazione dell'ufficio e la carenza numerica delle unità organiche assegnate all'ufficio quale fondamento dell'uso del potere riduttivo dell'addebito, v. Corte Conti, Sez. Riun., 11 maggio 1982 n. 302, in *Foro amm.* 1983, I, p. 811; Corte Conti, Sez. Riun., 20 settembre 1988, n. 591, in *Foro amm.* 1988, I, p. 106.

amministrazione. È ben noto, infatti, che nei rapporti in cui è parte la pubblica amministrazione esistono vischiosità organizzative, sedimentazioni interpretative e di prassi, difficoltà di autonoma determinazione, alle quali può in certa misura riconoscersi efficacia concausale nella produzione del danno. Perciò, è attribuito al giudice della responsabilità amministrativa il potere di ridurre la quantità di danno da porre a carico del responsabile, anche quando il danno, astrattamente considerato in base a mere deduzioni logiche di causa ed effetto, potrebbe essere attribuito, nella sua interezza alla responsabilità del funzionario o dell'amministratore pubblico»<sup>121</sup>.

Sono dunque, in primo luogo, le situazioni oggettive, ovvero le «concrete situazioni esterne al soggetto»<sup>122</sup>, che giustificano l'uso del potere riduttivo, o le situazioni soggettive inerenti ad altri soggetti, prima fra tutte la stessa pubblica amministrazione. Per quel che concerne poi le situazioni soggettive proprie del responsabile (o dei responsabili), si può ammettere che possano assumere rilievo quelle esterne al comportamento illecito causativo del danno, come ad esempio le condizioni economiche, i precedenti di carriera, il comportamento tenuto dopo il fatto eventualmente volto a limitare il danno<sup>123</sup>. Nessun rilievo, ai fini riduttivi, possono invece avere le situazioni soggettive strettamente riferite alla colpa o al dolo, che non è, come si è detto, parametro di graduazione della sanzione, ma presupposto d'imputabilità, o – più semplicemente – distinto elemento costitutivo della fattispecie.

Gioverà, sull'argomento, riportare le significative considerazioni espresse, nel 2002, dalla Seconda Sezione centrale della Corte dei Conti: «sul fondamento di tale potere, com'è noto, è in corso un ampio dibattito: certamente, esso non è un parziale potere di grazia, che non avrebbe alcuna giustificazione, ma, in quanto peculiare al giudice della responsabilità amministrativa-contabile, deve essere collegato al particolare carattere di questo istituto. Il Collegio non ritiene che esso, come è stato suggerito in dottrina, abbia attinenza alla c. d. graduazione della colpa, la quale va apprezzata separatamente, e prioritariamente, in sede di esame dell'elemento soggettivo, ed anzi eventuali interferenze fra la valutazione della colpa e l'uso del potere riduttivo porterebbero a una inammissibile duplicazione delle medesime considerazioni; ritiene piuttosto che il potere riduttivo sia dato al giudice della Corte dei Conti, perché, nel giudizio dei comportamenti di amministratori e funzionari, egli possa tener conto di

---

<sup>121</sup> Corte Conti, Sez. II, 2 giugno 1998, n. 158, in *www.corteconti.it*.

<sup>122</sup> Corte Conti, Sez. Piemonte, 17 gennaio 2006, n. 1, in *www.corteconti.it*.

<sup>123</sup> Per la rilevanza della lodevole condotta successiva all'evento dannoso, v. Corte Conti, Sez. I, 18 Aprile 1989, n. 152, in *Foro amm.* 1989, p. 186; Corte Conti, Sez. Puglia, 19 febbraio 1992, n. 1, in *Foro amm.* 1992, I, p. 109.

svariati fattori inerenti alla complessità dei fatti amministrativi. Si tratta di un campo nel quale è assai arduo limitare il giudizio ai canoni della causalità lineare, essendo l'azione amministrativa spesso legata a condizionamenti e a incrostazioni che non mancano di influenzarla in diversa misura. Non è escluso che il potere riduttivo risponda anche all'esigenza di ripartire in qualche modo il rischio dell'azione amministrativa fra la stessa amministrazione e gli autori della censurata condotta, la quale può assumere dimensioni incalcolabili: insieme alla limitazione della responsabilità ai casi di dolo e colpa grave, esso può concorrere a scoraggiare nei pubblici amministratori e funzionari atteggiamenti di inerzia e di inefficienza dovuti al timore della responsabilità»<sup>124</sup>.

Su tali basi, la Corte dei Conti – trattandosi di un caso che riguardava l'attribuzione di numerose consulenze esterne –prese in considerazione «la particolare situazione nella quale si trovò ad operare all'epoca la Giunta [...] caratterizzata: a) dagli avvenimenti che, proprio prima del suo insediamento, avevano turbato l'apparato comunale, con vicende giudiziarie e di amministrazione straordinaria; b) dalla novità del sistema derivante dall'elezione diretta del Sindaco, che nel conferire agli organi elettivi maggiore legittimazione, innescava nella pubblica opinione maggiori aspettative. Entrambi questi fattori operavano sinergicamente nel senso di richiedere un'azione decisa e incisiva di rilancio dell'attività dell'ente locale, per la quale i nuovi amministratori ritennero di doversi avvalere del supporto di elementi di provata fiducia. Tali elementi, pur non eliminando la gravità della colpa connessa con la violenza dell'ordinamento, costituiscono quei condizionamenti e quelle interconnessioni che [...] costituiscono validi motivi per l'applicazione, in misura consistente, del potere riduttivo»<sup>125</sup>.

Stante l'oggettività dei motivi che possono giustificare l'uso del potere riduttivo, non è condivisibile la tesi della non applicabilità di tale potere in caso di condotta dolosa, di attività criminosa o di motivi abietti<sup>126</sup>. Se, infatti, nel processo risulta che cause oggettive hanno agevolato la

---

<sup>124</sup> Corte Conti, Sez. II, 22 aprile 2002, n. 136, in *www.corteconti.it*.

<sup>125</sup> Corte Conti, Sez. II, 22 aprile 2002, n. 136, cit.

<sup>126</sup> Per la possibilità di esercitare la riduzione dell'addebito anche in caso di dolo, v. Corte Conti, Sez. I, 10 marzo 1997, n. 26/A, in *Riv. corte conti* 1997, f. 2, p. 98; Corte Conti, Sez. Liguria, 9 giugno 1998, n. 265, in *Riv. corte conti* 1998, f. 4, p. 98. Per la non esercitabilità della riduzione dell'addebito in caso di dolo del convenuto, v. Corte Conti, Sez. III, 6 giugno 2002, 192/A, in *Riv. corte conti* 2002, f. 4, p. 188; Corte Conti, Sez. Toscana, 30 maggio 1998, n. 323, in *Riv. corte conti* 1998, f. 4, II, 104; Corte Conti, Sez. Toscana, 20 maggio 1996, n. 275, in *Foro amm.* 1997, p. 336; Corte Conti, Sez. Sicilia, 29 dicembre 1994, n. 260, in *Riv. corte conti* 1995, f. 1, p. 243; Corte Conti, Sez. I, 10 dicembre 1993, n. 149, in *Riv. corte conti* 1993, f. 6, p. 84; Corte Corte, Sez. Campania, 1 settembre 1993, n. 43, in *Riv. corte conti* 1993, f. 5, p. 125.

commissione del fatto doloso, o che vi sono state corresponsabilità di altri non convenuti, magari perché l'elemento soggettivo non raggiungeva il grado della gravità della colpa, è ragionevole ritenere che il potere riduttivo possa essere legittimamente utilizzato.

Per le medesime ragioni, non è attendibile l'opinione secondo cui il potere riduttivo non potrebbe essere esercitato nei confronti delle persone giuridiche (ad es. la banca titolare della tesoreria) e degli eredi del diretto responsabile (nei limiti in cui si possa procedere contro di essi)<sup>127</sup>.

Sulla scorta dei rilievi appena svolti in merito alla natura del potere riduttivo, devono essere decisamente ricusati i riferimenti analogici agli artt. 132 e 133 c. p., che regolano rispettivamente, l'esercizio del potere discrezionale del giudice nell'applicazione della pena, e la valutazione della gravità del reato ai fini dell'applicazione della pena in correlazione all'intensità del dolo o al grado della colpa. Tali riserve sull'applicabilità delle norme del giudizio penale nel giudizio contabile, trovano implicita conferma nell'art. 26 del Regolamento di procedura dei giudizi davanti alla Corte dei Conti, che contiene un espresso rinvio solo alle norme del processo civile.

Più plausibile è il richiamo all'art. 1227 c. c., che prevede la diminuzione del risarcimento «se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno», sempre che il disordine organizzativo, l'equivocità della legge e simili circostanze possano considerarsi comportamenti colposi dell'amministrazione danneggiata.

Nella prassi accade sovente che il potere riduttivo è applicato (o disapplicato) senza una adeguata motivazione, quasi che si trattasse di una misura concessa al giudice in via di grazia<sup>128</sup>. Se le parti processuali ne fanno esplicita richiesta, il giudice non può esimersi dal pronunciarsi sulla domanda (art. 112 c. p. c.). Dalla eventuale carenza di domande di parte non discende comunque l'impossibilità del giudice di pronunciarsi

---

<sup>127</sup> In tal senso, SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 549 ss.

<sup>128</sup> «Il potere riduttivo non è certamente un potere di grazia, che possa essere adoperato senza esplicitarne i motivi», così Corte Conti, Sez. II, 2 giugno 1998, n. 158, in *www.corteconti.it*. Vedasi anche Corte Conti, Sez. Riun., 22 dicembre 1987, n. 563, in *Riv. corte conti* 1988, f. 1, p. 46; Corte Conti, Sez. Riun., 6 giugno 1990, n. 671, in *Riv. corte conti* 1990, f. 1, p. 75; Corte Conti, Sez. Riun., 22 luglio 1992 n. 795, in *Riv. corte conti* 1992, f. 5, p. 30; Corte Conti, Sez. Riun., 15 gennaio 1993, n. 824, in *Riv. corte conti* 1993, f. 2, p. 46; Corte Conti, Sez. Riun., 13 maggio 1997, n. 45, in *Riv. corte conti* 1997, f. 5, p. 91. In dottrina, cfr. GARRI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 163; POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, in SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, p. 142; PILATO, *La responsabilità amministrativa. Profili sostanziali e processuali nelle leggi 19/94, 20/94 e 639/96*, Cedam, Padova, 1999, p. 309. La citata giurisprudenza esclude però la necessità di motivazione in caso di mancato esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

d'ufficio<sup>129</sup>. L'intervento officioso del giudice non trova ostacoli di principio (ad es. la terzietà del giudice non è pregiudicata in alcun modo) o nella legge attributiva del potere riduttivo, che configura tale potere nel modo più ampio. Ovviamente, nessun obbligo motivazionale sussiste in caso di non applicazione del potere riduttivo, in assenza di esplicita richiesta<sup>130</sup>.

## **12.- Le fattispecie plurisoggettive e la ripartizione dell'onere risarcitorio**

Posto che, per quanto sopra precisato, il potere riduttivo deve essere utilizzato, in linea di massima, per cause oggettive, la ripartizione dell'onere risarcitorio fra i convenuti nelle ipotesi plurisoggettive deve logicamente seguire l'eventuale esercizio del potere riduttivo. Diversamente è a dirsi nel caso in cui la riduzione giudiziale sia correlata ad una di quelle circostanze soggettive ritenute ammissibili in quanto esterne al comportamento illecito causativo del danno. In tale specifico caso, nulla vieta che il potere riduttivo sia applicato in misura diversa tra i diversi convenuti, o che, al limite, sia accordato ad alcuni e negato ad altri. Con esclusione di questa particolare ipotesi derogatoria, generalmente la ripartizione dell'onere risarcitorio fra i vari soggetti ritenuti responsabili è un'operazione che deve seguire tutte le altre valutazioni che concorrono a determinare l'addebito. Il giudice contabile, nell'espletare la ripartizione, deve ispirarsi al fondamentale canone che ciascuno risponde del danno «per la parte che vi ha preso»<sup>131</sup>. Questo canone riflette a sua volta il principio di causalità. La ripartizione deve essere cioè correlata alla parte di danno causalmente riconducibile all'azione od all'omissione di ciascuno dei responsabili (*scil.* «tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio», art. 82, R. D. 18 novembre 1923, n. 2440).

Nonostante la apparente chiarezza della norma formulata nel 1923, per tutto il periodo anteriore alle riforme degli anni Novanta, la giurisprudenza contabile è rimasta ferma nel ritenere che dal fatto dannoso imputabile a più persone discendesse la solidarietà nell'obbligazione risarcitoria, e ciò in conformità all'art. 1294 c. c., a norma del quale «i condebitori sono tenuti in solido se dalla legge o dal titolo non risulta diversamente». In realtà, il

---

<sup>129</sup> GARRI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 146 ss. La necessità della domanda di parte è assiomaticamente affermata da Corte Conti, sez. reg. Umbria, 19 aprile 2004, n. 178, in *www.corteconti.it*.

<sup>130</sup> SCHLITZER, *Profili sostanziali della responsabilità amministrativo-contabile*, in PASQUALUCCI – SCHLITZER, *L'evoluzione*, cit., p. 90.

<sup>131</sup> Art. 82, R. D. 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato).

profilo della solidarietà passiva non attiene propriamente alla ripartizione del danno fra i corresponsabili, concerne piuttosto la fase dell'esecuzione a fini di garanzia del credito. Il principale effetto del vincolo solidale sta, infatti, nella possibilità, per il creditore, di escutere uno qualunque dei soggetti obbligati.

La giurisprudenza contabile conciliava l'effetto garantistico della solidarietà passiva con la necessità di differenziare le condanne di ciascuno, in ragione della parte di danno causalmente ascrivibile, utilizzando la formula di stile «fino a concorrenza». In particolare, nei casi in cui concorressero alla causazione del danno una responsabilità principale (ad es. il soggetto attivo nel peculato) e una responsabilità sussidiaria (ad es. il superiore gerarchico che, per omessa vigilanza, ha agevolato il peculato), la condanna veniva pronunciata a carico del responsabile principale per l'intero e a carico del responsabile sussidiario fino a concorrenza di una determinata somma.

In un secondo momento, ritenuta insoddisfacente e sostanzialmente ingiusta la prassi sino ad allora adoperata, che abilitava il pubblico creditore ad aggredire immediatamente il patrimonio dell'obbligato sussidiario, riducendo di fatto la condanna dell'obbligato principale (che avrebbe invece dovuto rispondere per l'intero danno), si reputò equo concedere all'obbligato sussidiario, pur legato *pro quota* dal vincolo solidale, il *beneficium excussionis*, statuendo giudiziariamente l'obbligo del creditore di escutere prioritariamente il principale obbligato e di rivolgersi all'obbligato secondario solo in caso di incapienza del patrimonio del primo, o comunque quando l'escussione del primo non avesse buon esito<sup>132</sup>. Quest'ultimo orientamento pretorio è stato normativamente confermato dai commi 1-quater e 1-quinquies, introdotti dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, nel corpo dell'art. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20, nei quali la tradizionale norma dell'art. 82, R. D. 18 novembre 1923, n. 2440, è stata riproposta con l'aggiunta espressa del corollario negletto dalla giurisprudenza anteriore («1-quater. 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. 1-quinquies. Nel caso di cui al comma 1-quater i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente»). Dunque, la solidarietà resta soltanto come eccezione, limitata ai responsabili che abbiano agito con dolo o che abbiano ricavato dal loro atto un illecito arricchimento. Da intendere quest'ultimo come «qualsiasi spostamento di ricchezza, conseguenza di altra situazione o fattispecie – l'illecito come danno erariale – consistente nel vantaggio economico che può derivare non solo dalla acquisizione di un bene altrui, ma anche da uno squilibrio tra incremento e costo, da risparmio di spesa, da miglioramento di una

---

<sup>132</sup> Sulla complessa questione, si veda la elaborata sentenza Corte Conti, Sez. Riun., 19 gennaio 1999, n. 4/QM, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it).

posizione già acquisita»<sup>133</sup>. Tale normativa sul riparto dell'onere risarcitorio, stimata dal legislatore di massimo rilievo e fatta retroagire anche a dispetto di eventuali giudicati attraverso una particolare forma di impugnativa per revocazione<sup>134</sup>, è stata dichiarata costituzionalmente legittima dal Giudice delle leggi in quanto, «per i pubblici dipendenti, la responsabilità per il danno ingiusto può essere oggetto di discipline differenziate rispetto ai principi comuni in materia»<sup>135</sup>.

### **13.- La quantificazione del danno nell'istituto transitorio del c. d. condono erariale**

In tema di determinazione del *quantum* dell'addebito erariale, merita trattare brevemente l'istituto introdotto dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), che è stato definito un "condono erariale". L'art. 1 della legge finanziaria per il 2006 dispone, al comma 231, che «con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei Conti per i fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza». Al comma 232, si soggiunge che «la sezione di appello, con decreto in camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento». Le citate percentuali (10, 20 e 30) sono testualmente riferite al «danno quantificato nella sentenza». Una rigorosa interpretazione dell'ordito normativo in esame conduce a ritenere che, contrariamente a quanto può a prima vista apparire, la percentuale "patteggiata" (10 - 20) e quella eventualmente accordata dal giudice d'appello (< 30), dovrebbero essere computate non sull'importo della effettivo addebito, ma su quello del danno accertato, più precisamente, sull'importo del danno al netto

---

<sup>133</sup> DE SETA, Parziarietà e solidarietà nella responsabilità per danno erariale: il caso dell'attività contrattuale, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 1995, IV, p. 278.

<sup>134</sup> «La disposizione di cui al presente comma si applica anche per i fatti accertati con sentenza passata in giudicato pronunciata in giudizio pendente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 28 giugno 1995, n. 248. In tali casi l'individuazione dei soggetti ai quali non si estende la responsabilità solidale è effettuata in sede di ricorso per revocazione», art. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti).

<sup>135</sup> Corte Cost. 30 dicembre 1998, n. 453, in *www.cortecostituzionale.it*.

dell'eventuale *compensatio lucri cum damno*, ma senza tener conto della possibile riduzione riconosciuta dal giudice, la quale – come si è visto in precedenza – è estranea alla fase della quantificazione del danno<sup>136</sup>.

Tuttavia la prima giurisprudenza sembra non avere colto, ai fini ora detti, la differenza fra danno quantificato e danno addebitato, riferendosi genericamente al «danno addebitato con la sentenza di prime cure»<sup>137</sup> o al «danno per cui è stata disposta condanna dal primo giudice»<sup>138</sup>. Sollevata la questione anche dal Procuratore generale, la Corte ha statuito che le percentuali di cui alla norma in esame vanno rapportate alla somma «quantificata in sentenza nella statuizione di condanna, a prescindere dal fatto che la somma stessa risulti determinata a seguito del ricorso al potere di riduzione dell'addebito»<sup>139</sup>.

#### **14.- La determinazione del danno, l'applicazione della *compensatio* e l'uso del potere riduttivo: un significativo esempio pratico**

Per concludere sul tema della stima del danno erariale, gioverà esporre nel dettaglio un caso pratico in cui i principi e le regole precedentemente esposti hanno avuto concreta applicazione. Il caso prescelto, per completezza di analisi e per rigore dogmatico, è quello trattato dalla Seconda Sezione Centrale nella sentenza 2 giugno 1998, n. 158, concernente il danno provocato da un medico convenzionato col Servizio Sanitario Nazionale prescrivendo specialità medicinali per finalità non terapeutiche e, comunque, al di fuori delle indicazioni autorizzate dal Ministero competente.

Il giudice contabile di primo grado aveva condannato il medico convenuto al pagamento di centosessanta milioni di lire, comprensivi di interessi e rivalutazione monetaria, somma determinata equitativamente sulla base dei dati emersi dalla relazione del consulente tecnico d'ufficio nominato in sede penale. Nel processo penale era emerso che, nel corso dell'anno il costo medio delle prescrizioni del medico imputato aveva superato considerevolmente il costo medio delle prescrizioni degli altri medici della stessa città; questa eccedenza anomala, moltiplicata per il numero delle prescrizioni emesse nell'anno dal convenuto, aveva condotto ad una maggiorazione di spesa sanitaria pari a seicentomilioni di lire. Da questo

---

<sup>136</sup> PISANA, *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2006 della Sezione giurisdizionale per la regione Piemonte*, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>137</sup> Corte Conti, Sez. I, 14 marzo 2006, n. 2/decr., in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>138</sup> Corte Conti, Sez. I, 27 marzo 2006, n. 4/decr., in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>139</sup> Corte Conti, Sez. II, 19 aprile 2006, n. 6/decr., in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

importo, il giudice contabile di prime cure aveva detratto il 20 per cento, presumibilmente necessario per esigenze di cura, ed aveva poi posto a carico del convenuto la metà della restante somma di 480 milioni, in considerazione del fatto che, alla produzione dell'evento dannoso, avevano concorso altre persone; infine, dall'importo dimidiato (*i. e.* 240 milioni), il Collegio giudicante aveva detratto ulteriori 80 milioni, siccome spontaneamente versati dal medico stesso all'Azienda sanitaria danneggiata.

Il Procuratore generale, pur condividendo i dati ed il computo tratti dalla relazione del consulente d'Ufficio nella sede penale, aveva appellato la sentenza: contestando la detrazione del 20 per cento per presunte e non dimostrate esigenze di cura; opponendosi alla ripartizione dell'addebito fra il convenuto e gli altri corresponsabili non convenibili davanti alla Corte dei Conti per difetto del rapporto di servizio; censurando l'uso immotivato del potere riduttivo, da negarsi a suo avviso nelle ipotesi dolose; chiedendo conclusivamente la condanna al pagamento di una somma pari a circa cinquecentotrentadue milioni di lire, oltre a rivalutazione monetaria e interessi legali. Aveva proposto appello incidentale anche il medico condannato in primo grado, il quale affermava che non era stata adeguatamente provata la consistenza e l'entità del danno, che non poteva fondarsi su congetture, calcoli statistici, raffronti con la spesa medica di altri anni o con gli importi medi delle prescrizioni di altri medici, dacché le patologie e le relative pratiche terapeutiche non sono riconducibili a criteri di media statistica.

Il giudice d'appello ha preliminarmente respinto l'impugnativa incidentale, considerando che l'art. 1226 c. c. consente, a determinate condizioni, il ricorso alla determinazione equitativa e che il raffronto fra gli importi medi delle ricette degli altri medici e quelle del convenuto, dal quale è stata dedotta una eccedenza considerata anomala, costituiva un parametro ragionevole, applicato al medesimo periodo di tempo. Inoltre, a parere del Collegio d'appello, la relazione del consulente tecnico era stata redatta a seguito di rilevazione diretta di tutti i documenti conservati presso gli uffici dell'Azienda sanitaria interessata, ed era dunque il risultato di puntuali e concreti accertamenti. Essa conteneva l'indicazione del numero delle ricette spedite dalle varie farmacie nel corso dell'anno e dell'importo corrispettivo. Si trattava complessivamente di 43.616 ricette, per un importo totale di lire 1.785.749.416, delle quali 17.124 erano del medico convenuto, per un importo di lire 1.073.284.999; le residue 26.492 ricette, rilasciate da tutti gli altri medici convenzionati, assommavano un importo di lire 712.454.417. Dai dati appena esposti, era agevole inferire, con delle semplicissime operazioni aritmetiche, che la spesa media per ogni ricetta del medico convenuto era pari a lire 62.677, contro una spesa media per ogni ricetta degli altri medici convenzionati di lire 26.893. La differenza fra i due costi medi (lire 35.784) è stata conseguentemente ritenuta anomala; il prodotto di

tale anomala eccedenza moltiplicata per il numero delle prescrizioni emesse nell'anno dal convenuto (17.124) rendeva il *quantum* del danno erariale (lire 612.765.216).

Il Giudice d'appello ha altresì precisato che «determinazione equitativa non vuol dire valutazione arbitraria, dovendo essere collegata ad elementi fattuali e ad argomenti razionali che la giustifichino: il giudice di primo grado ha esaurientemente dato conto di questi elementi e di questi argomenti, senza che con ciò la determinazione cessi di essere equitativa. D'altra parte, proprio la ragionevolezza degli elementi posti a base della determinazione equitativa toglie pregio alle argomentazioni dell'appellante incidentale, secondo cui una condanna non potrebbe mai poggiare su elaborazioni statistiche. I dati posti a base del calcolo non sono infatti il frutto di elaborazioni statistiche, ma dati certi e precisi, rilevati con assoluta certezza, da cui, con semplici operazioni aritmetiche, si è provveduto a determinare un importo che si può ritenere sufficientemente rappresentativo del danno»<sup>140</sup>.

Per quanto riguarda la riduzione del 20 per cento, il Giudice d'appello ne ha confermato la validità e la fondatezza, siccome legittimamente giustificata dalla considerazione della autonomia di cura da riconoscere ad ogni medico. Parimenti condivisibile è stata considerata la ulteriore riduzione del 50 per cento in virtù della ritenuta corresponsabilità dell'informatore farmaceutico e dei farmacisti non convenuti nel giudizio davanti alla Corte dei Conti, non potendosi dubitare dell'ingiustizia di una pronuncia che facesse gravare l'intero danno su una sola persona, pur nella consapevolezza che anche altri soggetti hanno concorso alla produzione del danno.

Per quanto concerne l'ulteriore uso del potere riduttivo, esercitato dal giudice di primo grado per escludere dall'addebito la rivalutazione monetaria e gli interessi legali, la Sezione d'appello ha osservato che «il potere riduttivo non è certamente un potere di grazia, che possa essere adoperato senza esplicitarne i motivi. Proprio per l'ampiezza di questo potere, che non trova riscontro in nessun'altra giurisdizione, esso deve essere congruamente motivato in modo da non sembrare arbitrario»<sup>141</sup>.

Siccome tale motivazione nella fattispecie mancava e la responsabilità del danno era riconducibile a condotte individuali dolose costituenti reato, non attenuabili in considerazione di fattori oggettivi estrinseci, la Sezione ha accolto sul punto l'appello del Procuratore generale, dichiarando che la riparazione del danno doveva essere adeguata al trascorrere del tempo con i normali meccanismi di rivalutazione monetaria e che dovevano essere inoltre posti a carico del condannato gli interessi legali dal momento in cui

---

<sup>140</sup> Corte Conti, sez. II, 2 giugno 1998, n. 158, in *www.corteconti.it*.

<sup>141</sup> Corte Conti, sez. II, 2 giugno 1998, n. 158, in *www.corteconti.it*.

la somma da pagare era stata concretamente determinata dal giudice di primo grado.