

IL DANNO CONOSCIUTO DAL GIUDICE CONTABILE

di Ernesto Capasso, Funzionario della Corte dei conti

Premessa

Il nucleo storico e concettuale della responsabilità conosciuta dal giudice contabile è costituito dalla responsabilità conseguente ad irregolarità rilevate durante l'esame del giudizio sul conto redatto dal contabile. Il controllo giudiziale dei conti degli agenti contabili statali è codificato, già nel periodo immediatamente successivo all'unità d'Italia, nella legge istitutiva della Corte dei conti e nel regolamento di procedura per la stessa (l. n. 800 del 1862, art. 34 e r. d. n. 884 del 1862), mentre per quanto concerne l'ordinamento degli enti locali dalla legge Crispi del 1888. Questo, forse, è il motivo per cui spesso troviamo utilizzata la locuzione "responsabilità contabile" per indicare tutte le forme di responsabilità accertabili davanti al giudice contabile. La responsabilità contabile riguarda i soggetti (qualificati dalla legge, da regolamenti o dalla interpretazione giurisprudenziale agenti contabili) che hanno il "maneggio" di denaro o di beni pubblici. Dalla gestione del pubblico denaro discende, quindi, quel sistema di garanzie alla cui salvaguardia è preposta la Corte dei conti, che interviene con la dichiarazione di regolarità o irregolarità del conto (ed il conseguente scarico o non scarico dell'agente contabile), con la richiesta di condanna, o di provvedimenti interlocutori, o di rettifica dei resti¹.

La responsabilità amministrativa, invece, trova la propria collocazione normativa negli artt. 81, 82 ed 83 del r.d. n. 2440/1923 (legge di contabilità generale dello Stato), nell'art. 52 T.U. C.d.C. (r.d. n. 1214/1934), negli artt. 18 e 19 del T.U. n. 3/1957, nell' art. 58 della L. n. 142/1990 sulle autonomie locali, ora art. 93 del T.U.E.L. n. 267/2000, nelle leggi di riforma della Corte dei Conti nn. 19 e 20 del 1994 e 639 del 1996, d.l. 78/2009, conv. l. 102/2009 e succ. mod.. Vanno ricordati, inoltre, i precetti costituzionali che soprassedono alla giurisdizione della Corte dei conti, essendo la preminente funzione istituzionale ad essa intestata da individuare nella garanzia della corretta gestione delle pubbliche risorse e nella esigenza del buon funzionamento delle Amministrazioni per la realizzazione degli interessi

¹ Per approfondimenti v. A. Buscema " Il giudizio di conto della Corte dei conti sulla gestione degli agenti contabili" – in www.contabilita-pubblica.it/Archivio08/Dottrina/Buscema.pdf.

pubblici generali e quindi della Comunità amministrata (artt. 97, 100 e 103, 2° comma della Costituzione).

La responsabilità amministrativa è quel tipo di responsabilità in cui incorrono i pubblici funzionari che, per inosservanza dolosa o colposa degli obblighi di servizio, abbiano causato un danno economico all'amministrazione².

Gli elementi costitutivi dei due summenzionati tipi di responsabilità sono gli stessi (danno commesso con dolo o colpa grave, nesso di casualità, rapporto di servizio o di impiego).

Gli aspetti che differenziano la responsabilità contabile e la responsabilità amministrativa sono, invece, quelli di seguito descritti.

- All'accertamento della responsabilità contabile si può giungere sia a seguito dell'esame sistematico dei risultati della gestione dell'agente contabile (presentazione del conto e relativo giudizio), che a seguito di un'azione di danno da parte del Procuratore della Corte dei conti. Da una analisi della giurisprudenza degli ultimi anni si evince che è maggiore il numero di contabili chiamati a rispondere a seguito di un'azione di danno da parte del Procuratore della Corte dei conti, rispetto a quelli individuati dopo l'esame del conto.

All'accertamento della responsabilità amministrativa si perviene a seguito di chiamata in giudizio della Procura della Corte dei conti, davanti alle sezioni giurisdizionali della stessa Corte. La Procura della Corte dei conti, precedentemente alla emanazione dell'art. 17, co. 30 ter, d.l. 78/2009, conv. in L. 102/2009, come modificato dal d.l. 103/2009, conv. in L. 141/2009, poteva venire a conoscenza di fatti lesivi all'erario in molteplici modi (a titolo esemplificativo ricordiamo "articolo di giornale"), ora la citata norma prevede invece che vi sia una specifica e concreta notizia di danno³.

- Per la responsabilità contabile è il contabile che deve dimostrare che il danno causato non sia riconducibile al suo comportamento, mentre, per la responsabilità amministrativa è la Procura della Corte dei conti territorialmente competente che deve dimostrare la riconducibilità del danno al soggetto chiamato in giudizio.

Negli ultimi anni stiamo assistendo ad un costante avvicinamento della responsabilità contabile alla responsabilità amministrativa.

Per quanto concerne le ipotesi di responsabilità amministrativa "sanzionatoria", si evidenzia che si tratta di fattispecie tassativamente previste

² Circa le nozioni di pubblici funzionari ed obblighi di servizio le stesse sono state ampliate dalla giurisprudenza, come vedremo nei successivi paragrafi.

³ A riguardo v. A. Ciaramella "Prime considerazioni sulle modifiche al regime della responsabilità amministrativa di cui all'art. 17, commi da 30 bis a 30 quinquies del d.L. 78/09, convertito nella L. 102/2009".

da leggi ad esempio l'art. 30, co. 15, l. 289/2002 (sanzioni per gli amministratori pubblici che fanno ricorso all'indebitamento per il pagamento di spese di parte corrente); l'art. 3, commi 44, 54 e 59 (il primo e il secondo relativi ad ipotesi di superamento del tetto al compenso per gli incarichi conferiti da amministrazioni dello Stato e pubblicazione degli elenchi degli stessi; il terzo concernente la nullità del contratto di assicurazione con il quale l'ente pubblico assicura i propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento di compiti istituzionali). Le descritte ipotesi di responsabilità per danno erariale sono poco rilevanti al fine della individuazione della natura della responsabilità amministrativa in discussione considerato, tra l'altro, l'eccezionalità delle stesse.

Anche se i sostenitori della natura sanzionatoria della responsabilità amministrativa, le utilizzano a sostegno delle loro tesi. Comunque, al momento pare prevalere la tesi dottrina che riconosce alla responsabilità amministrativa natura risarcitoria-recuperatoria.

In conclusione, è lecito affermare, che la funzione giurisdizionale della Corte è data dall'ordinamento, in primis dal dettato costituzionale l'art. 103, II comma della Costituzione il quale stabilisce che "La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge". Appare ovvio che, alla luce della evoluzione del concetto di contabilità pubblica avvenuta dal 1948 ad oggi, l'ambito di attività della Corte dei conti si è sensibilmente esteso. L'utilizzo di schemi tipicamente privatistici per il raggiungimento di fini pubblici, la costituzione di società a prevalente capitale pubblico o la partecipazione a Spa da parte di enti pubblici, l'utilizzo di investimenti finanziari da parte di enti locali etc, hanno determinato lo spostamento del "focus" dell'attività giurisdizionale della Corte dei conti. La natura pubblica dei beni o delle somme utilizzate è la discriminante fondamentale per l'attivazione del giudizio di responsabilità amministrativa, più che la veste "formale" del soggetto agente.

Ambito della giurisdizione della responsabilità amministrativa

Il ruolo della Corte, nelle odierne dinamiche organizzative della pubblica amministrazione, non si ferma alla mera salvaguardia delle norme di contabilità pubblica, ma si espande ed è volto alla salvaguardia e tutela della Finanza pubblica.

L'ambito della giurisdizione della responsabilità amministrativa, una volta strettamente legata col settore pubblico propriamente detto, cioè col settore della piena applicazione delle regole dell'ordinamento contabile nazionale, grazie alla interpretazione giurisprudenziale, ha esteso sempre più i limiti soggettivi ed oggettivi degli istituti della responsabilità amministrativa e della giurisdizione contabile.

L'accezione consueta di rapporto di servizio è stata ampliata dall' art. 1, comma 4°, L. n. 20/1994 con la previsione del cosiddetto "danno obliquo", ovvero il danno arrecato ad amministrazione diversa da quella di appartenenza frequente in ipotesi di comando o di distacco di pubblici dipendenti.

Peraltro, se originariamente la giurisprudenza della Suprema Corte per la sussistenza del rapporto di servizio richiedeva l'inserimento strutturale nell'ambito dell'apparato organizzativo pubblicistico, nel prosieguo ne ha esteso la portata considerando tale anche quello in senso lato. Oggi, è sufficiente, pertanto, che si configuri una relazione funzionale con l'ente pubblico, ma, non necessita che essa sia anche strutturale.

E' opportuno evidenziare, comunque, che non ogni relazione fra privato e Pubblica amministrazione è idonea a qualificarsi sotto il paradigma del rapporto di servizio, bensì soltanto quella che comporti l'assolvimento di un'attività riferibile all'ente, con assunzione di certi obblighi ed osservanza di specifici vincoli, tesi a far sì che l'azione del privato sia mirata alla realizzazione di pubblici interessi istituzionali, avendosi anche riguardo al titolo specifico a fondamento della medesima (legge, contratto, atto amministrativo e via dicendo).

Orientamento costante delle SS.UU. della Cassazione è che il rapporto di servizio in senso lato " è configurabile tutte le volte in cui il soggetto, persona fisica o giuridica, benchè estraneo alla pubblica amministrazione, venga investito, anche di fatto, dello svolgimento, in modo continuativo, di una determinata attività in favore della medesima pubblica amministrazione, nella cui organizzazione, perciò, si inserisce, assumendo particolari vincoli ed obblighi funzionali ad assicurare il perseguimento delle esigenze generali, cui l'attività medesima, nel suo complesso, è preordinata" (SS.UU. 25495/09).

Tuttavia, le sezioni unite della Cassazione, con un ricco filone giurisprudenziale, negli ultimi anni, hanno continuamente ampliato l'ambito dei soggetti che possono essere sottoposti alla giurisdizione della Corte conti, dando sempre maggiore rilievo all'elemento oggettivo della destinazione del bene inciso al soddisfacimento degli pubblici interessi, rispetto alla natura

giuridica dell'agente ed al rapporto formale intercorrente tra questi e l'amministrazione.

Pertanto, il criterio di individuazione del limite esterno della giurisdizione contabile, per la Suprema Corte, si basa non sulla natura o veste formale assunta dal soggetto responsabile della lesione, ma sulla caratterizzazione «pubblica» delle finalità e interessi che l'azione di detto soggetto ha trascurato o mancato di perseguire.

L'esercizio di giurisdizione nei confronti di soggetti (anche persone giuridiche private) non legati da rapporto di servizio in senso stretto con una pubblica amministrazione, per quanto esclusivo, non deve comunque, perdere di vista il suo naturale e non modificato limite esterno, che esige la sussistenza di una funzionalizzazione pubblicistica delle attività assoggettate al sindacato giurisdizionale ed un danno che abbia inciso su risorse vincolate a destinazione pubblica.

Per effetto di questa evoluzione giurisprudenziale sempre più sono i soggetti che pur agendo secondo regole e logiche di diritto comune sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti: le persone giuridiche, gli istituti di credito che hanno la gestione di danaro pubblico, le Spa a partecipazione pubblica, gli enti privati affidatari di corsi di formazione regionali, le società di capitali partecipate da enti pubblici etc..

In conclusione, possiamo affermare che la responsabilità amministrativa (tradizionalmente applicata ai dipendenti pubblici, sulla base di un presupposto necessario: il rapporto di servizio che lega, appunto, il dipendente all'amministrazione pubblica, la cui violazione degli obblighi comporta l'imputazione di una responsabilità contrattuale, accertata mediante un giudizio – ancora oggi disciplinato dalle norme del R.D. n. 1038/38 – rimesso al giudice contabile, nel quale l'amministrazione non si costituisce, ma è sostituita dal Procuratore) si sta trasformando in una sorta di azione generale contro il (presunto) uso improprio del danaro pubblico.

Elementi strutturali della responsabilità amministrativa

Esaminiamo, ora gli elementi strutturali dell'illecito amministrativo, ovvero la condotta, il danno erariale, il nesso causale e l'elemento psicologico.

Condotta

La condotta attiene al comportamento tenuto da colui che, legato da rapporto funzionale con la pubblica amministrazione, fa un uso improprio del denaro pubblico.

Essa può essere attiva od omissiva. Costantemente è invocato dalla giurisprudenza della Corte dei conti l'art. 40, co. 2 cp, ovvero il principio che "non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale al cagionarlo". Nel caso di concorso di più persone nella produzione del danno ognuno risponde per la parte a lui attribuibile⁴.

Va sottolineato che non basta la mera illegittimità degli atti del funzionario pubblico⁵ a configurare ipotesi di responsabilità, bensì essa scaturisce da condotte illecite, ciò rileva soprattutto quando ci si trova ad esaminare ipotesi di violazione dei doveri di ufficio o l'inadempimento degli obblighi di gestione. La mera illegittimità dell'atto amministrativo può rappresentare un indice sintomatico dell'illiceità della condotta, ma non basta da sola a dimostrare la condotta illecita dell'agente.

L'apporto causale di ciascuno dei coobbligati alla produzione del danno insieme all'elemento soggettivo sono idonei a determinare la misura dell'addebito da attribuire ad ogni singolo coobbligato.

Evento- Danno

Per l'azionabilità della responsabilità amministrativa è sempre necessaria una componente oggettiva, il danno alla finanza pubblica, costituito da una lesione patrimoniale (cioè economicamente valutabile) ingiusta (consistente quindi nel vulnus arrecato ad una situazione meritevole di tutela), subita da un'amministrazione pubblica.

Il danno erariale, al momento della proposizione della domanda da parte del Procuratore regionale, deve essere effettivo, concreto ed attuale.

Esso va risarcito sia nella componente di danno emergente che di lucro cessante (mancato guadagno). Dalla somma risultante va sottratto l'eventuale vantaggio comunque acquisito dall'amministrazione o dalla comunità amministrata (art. 1, comma 1-bis della legge 14 gennaio 1994, n. 20).

Nesso causale

Il danno deve essere riconducibile al soggetto attraverso la verifica del nesso causale. La riconducibilità diretta del danno all'azione del soggetto

⁴ Con la legge 20 del 1994 è stato superato il principio solidaristico, ovvero è rimasto applicabile soltanto nei casi in cui vi sia stato dolo nella produzione del danno.

⁵ La nozione di funzionario pubblico va intesa nell'accezione derivante dall'interpretazione della Suprema Corte di Cassazione, come specificato nel paragrafo precedente.

agente è elemento costitutivo della responsabilità erariale, che trova anche nella "personalità della stessa" uno dei suoi elementi qualificanti.⁶

A fronte del fatto che raramente un evento può essere ricondotto con certezza al soggetto considerato agente, in quanto spesso intervengono fattori concausali ulteriori, secondo parte della dottrina, vi è un'altissima probabilità dell'esistenza del nesso causale, ma non la certezza. A ben vedere, in effetti, la comprensione delle regole causali naturalistiche non può che ritenersi, ancora oggi, parziale e minimale rispetto all'universo di fenomeni che sfuggono alla umana comprensione.

Mentre il giudizio sull'esistenza del nesso di causalità è fondato su un sistema di reperimento dei criteri ipotetici (probabilistici, scientifici e sociali) di causazione dell'evento, il giudizio sulla causalità dell'omissione è un giudizio doppiamente ipotetico, rivolto a verificare sulla base di un'analisi che prevede l'utilizzo del doppio meccanismo logico della c.d. eliminazione mentale e della addizione mentale, la effettiva probabilità scientifica del verificarsi dell'evento, e la sua credibilità logica e razionale.

Elemento soggettivo – Dolo/colpa grave

Per potersi attivare l'azione di responsabilità la condotta dell'agente deve essere posta in essere con colpa grave o dolo. Il legislatore con la legge 20 del 1994 ha provveduto all'innalzamento della soglia dell'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo-contabile, mentre, precedentemente era sufficiente la mera colpa del soggetto agente. Con la summenzionata novella è stata ritenuta necessaria una soglia superiore della colpa per il verificarsi dell'illecito erariale. L'innalzamento del livello di punibilità riferito all'elemento soggettivo dell'illecito è stato determinato dalla necessità di non bloccare l'attività amministrativa con una attività giurisdizionale troppo invadente.

Ai sensi dell'art. 43 del codice penale si ha dolo "quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del delitto, è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione".

La colpa grave, invece, è da ritenersi la combinazione di nozioni plurime in ambito civilistico, penalistico ed amministrativistico ed è definibile come trascuratezza dei propri doveri istituzionali da parte del dipendente pubblico

⁶ Art. 1, comma 1 L. 20/1994 " La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale"

sostanziate in condotte negligenti, imperite, imprudenti, superficiali o noncuranti in relazione alla applicazione di discipline normative.

Peraltro, la colpa grave va rapportata anche all'assetto funzionale organizzativo della amministrazione ove l'agente abbia commesso il fatto fonte di danno pubblico.

La gravità della colpa va parametrata a plurimi fattori dovendosi tener conto della conoscibilità, prevedibilità ed evitabilità dell'evento lesivo.

Alla stregua della concezione normativa della colpa erariale, che non può essere ritenuta meramente psicologica, si sostiene che esiste una notevole differenza fra il giudizio di responsabilità civile risarcitorio e quello innanzi alla Corte dei Conti, in quanto nel primo si controverte sulla determinazione del quantum di danno arrecato con riferimento alla intensità della colpa, mentre il vaglio sulla colpevolezza è necessario per affermare l'esistenza o meno di danno suscettibile di ristoro nel secondo caso.

Anche per la nozione di colpa grave, il codice penale è di maggior ausilio rispetto al codice civile. Dispone, infatti, l'art. 43, secondo comma, c.p., : "è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per l'inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline". Parte della dottrina ha utilizzato anche la nozione civilistica di colpa professionale per individuare gli elementi caratterizzanti della colpa grave, ma il dibattito è tuttora aperto.

Il danno erariale

Il danno erariale è quel particolare tipo di danno sofferto dallo Stato o da altro ente pubblico a causa dell'azione od omissione di un soggetto ad esso legato da rapporto di servizio o comunque inserito in un suo apparato organizzativo.

Le ipotesi di danno erariale sono sostanzialmente⁷ atipiche e frutto di condotte a forma libera.

Una costruzione unitaria della nozione di danno erariale si ritrova in quella dottrina che mutua la nozione di diritto civile di danno, secondo cui "il danno è la differenza tra la situazione patrimoniale attuale dell'ente e quella in cui lo stesso si sarebbe trovato se non si fosse verificato il fatto del terzo".

Negli anni numerose sono stati gli interventi sulla nozione di danno che conseguentemente ampliano o diminuiscono il campo di azione dello stesso.

⁷ Anche se come vedremo nell'ultimo paragrafo il legislatore negli ultimi anni sta creando fattispecie tipiche che determinano responsabilità erariale.

Rilevante è stato il superamento della concezione di danno quale diminuzione patrimoniale dell'ente, intervenuta negli anni '70 quando si è cominciato ad affermare che il danno può ben consistere nella turbativa di beni destinati ad uso diretto della collettività, o a beneficio, diretto o indiretto degli stessi a mezzo di enti pubblici territoriali. Nasce cos' la definizione di danno alla collettività. A tal proposito si ricorda la figura di danno ambientale quale danno pubblico⁸.

La giurisprudenza contabile, da molti anni, anche sulla scorta delle nuove interpretazioni del concetto di danno, sviluppate dalla dottrina e dalla giurisprudenza civilistiche, ha ampliato il concetto di danno risarcibile nei confronti della parte pubblica, con progressivo allargamento della relativa area, dal danno inferto agli elementi del patrimonio materiale della singola amministrazione, a quello arrecato, con accezione più ampia, alla collettività.

E' stato, allora, costruito il concetto di danno pubblico, inteso come lesione di beni ed interessi, suscettibili di valutazione economica, che appartengono alla collettività e che come tali, per scelta dell'ordinamento, lo Stato ha assunto come propri.

Il danno può consistere, oltre che nella perdita di beni, anche nella mancata acquisizione di utilità: esempio tipico, quello dell'omesso accertamento di tributi.

L'evoluzione intervenuta negli ultimi anni nella materia amministrativa a seguito delle leggi che hanno modificato radicalmente il modo di operare delle pubbliche amministrazioni e la sempre maggiore attenzione dell'Unione europea alla salvaguardia delle finanze pubbliche hanno determinato una nozione di danno ancora più ampia riferendo la lesione alla finanza pubblica allargata. Esso si lega all'interesse del cittadino – contribuente ad avere una gestione delle risorse pubbliche corretta, sana, trasparente, tracciabile, efficace ed economica. Indifferentemente dalle forme giuridiche attraverso le quali l'attività di gestione delle risorse pubbliche è posta in essere il danno si verifica allorquando vi è una lesione al patrimonio pubblico derivante dal comportamento doloso o colposo dell'agente legato da rapporto (funzionale, non più solo di servizio) con la pubblica amministrazione.

Infatti, oltre alla nozione di patrimonialità anche il concetto di "rapporto di servizio" cambia e l'interprete giurisprudenziale fa derivare il danno erariale dall'attività di "qualsiasi soggetto" che ponga in essere un'attività

⁸ Detta figura di danno, sottratta per legge al vaglio giurisdizionale della Corte dei conti (art. 18 legge 349/1986), è ritornata, sempre per legge, nell'ambito di competenza della Corte con il codice dell'ambiente (d. L.gvo 152/2006).

oggettivamente amministrativa dalla quale scaturisca un danno per la finanza pubblica o per qualsiasi altro bene della collettività. Si passa dal rapporto di servizio al legame funzionale dell'attività svolta dal soggetto agente con la P.A. nella gestione di risorse pubbliche.

Le tipologie di danno erariale

Nell'ambito della giurisprudenza contabile si rinvengono particolari fattispecie di danno patrimoniale, quali il danno da disservizio, il danno da tangente, il danno da perdita di chance ed il danno all'immagine la cui natura è controversa.

Il danno da disservizio è stato qualificato dalla giurisprudenza della Corte dei conti come ontologicamente patrimoniale. Esso presuppone che sia provata la distorsione dell'azione pubblica rispetto al fine cui essa deve essere indirizzata : illecito esercizio di pubbliche funzioni o mancata resa del servizio. L'azione del Procuratore della Corte non ha funzione direttamente sanzionatoria di una condotta contra legem, ma risarcitoria di un danno economicamente valutabile. Il danno da dissevvizio, quindi, deve essere correlato al minore risultato conseguito dall'apparato amministrativo, a seguito di omessa o carente prestazione lavorativa del dipendente, con conseguente ulteriore danno in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. La risarcibilità di tale di tipo di danno è effettuata in via equitativa e va sempre tenuta distinta dal "risarcimento" del danno all'immagine al fine di evitare la duplicazione del risarcimento.

Il danno da tangente, si configura quando per l'esecuzioni di lavori o adempimenti amministrativi viene erogata illecitamente una somma di danaro (cd. tangente) al pubblico dipendente. Con riferimento a tale figura di danno la giurisprudenza della Corte dei conti non è uniforme. Una parte sostiene che basta provare la mera dazione della tangente per ritenere l'illecito consumato ed il risarcimento va rapportato all'entità della tangente, un'altra sostiene, invece, che deve essere provata la concreta maggiorazione dei costi del servizio o l'effettivo danno procurato al fine di configurare la fattispecie ed accordare il risarcimento. La prima teoria appare più vicina ad una concezione sanzionatoria della responsabilità amministrativa, tesi superata sia in dottrina che in giurisprudenza, mentre la seconda teoria sembra conforme a riconoscere carattere risarcitorio alla responsabilità in esame.

Il danno per perdita di "chance" attiene alla possibilità di risarcire l'eventuale risultato utile che era perseguibile o l'eventuale maggiore esborso dovuto a causa dell'illecito amministrativo prodottosi. Tale danno pur essendo nato sulla scorta della equivalente figura civilistica va da essa tenuto distinto. Nella disciplina civilistica la perdita di chance può essere anche riferita al futuro, mentre in quella amministrativo-contabilistica il danno deve essere sempre concreto ed attuale, non può pertanto riferirsi ad eventuali benefici futuri raggiungibili.

Il danno all'immagine attiene alla risarcibilità del grave nocimento alla immagine e alla personalità dell'amministrazione pubblica derivante dal comportamento illecito del proprio dipendente. Il citato danno all'immagine era definito, dalla sentenza 10 Q.M. del 2003 delle sezioni riunite, quale danno evento, "il quale si sostanzia non già in una deminutio patrimonii, bensì nella violazione di diritti costituzionalmente garantiti intestati all'Amministrazione nel suo complesso, ed ha natura di danno esistenziale, riconducibile, alla luce dei più recenti indirizzi della Corte di legittimità e della Consulta (Cassazione, III Sezione Civile, Sentenze nnrr. 8827 e 8828 del 2003; Corte Costituzionale, Sentenza nr. 233 del 2003), nell'alveo del danno non patrimoniale ex articolo 2059 del Codice Civile". Le intervenute sentenze gemelle della cassazione del 2008 relative alla costruzione "unitaria" del danno non patrimoniale e la scomparsa del danno esistenziale come figura autonoma di danno risarcibile non hanno inciso sulla costruzione del danno all'immagine della Corte dei conti come innanzi descritto.

Nel 2009 il legislatore interviene con l'art. 17, comma 30 ter, della legge 102 del 2009 (conv. d.l. 78/2009), successivamente modificato dal d.l. 103/2009 conv. in l. 141/2009 che ha definito normativamente i limiti per l'azione del danno all'immagine da parte del P.M. contabile. L'azione di risarcimento per danno all'immagine è attivabile dalla Procura della Corte dei conti in caso di danno all'immagine subito dall'amministrazione nei soli casi previsti dall'art. 7 della legge 97/2001. La disposizione in parola è stata sottoposta al vaglio di costituzionalità da numerose sezioni della Corte, ma lo ha superato con la sent. 355 del 2010, che ne ha ritenuto la compatibilità costituzionale.

Una specifica categoria di danno risarcibile è rappresentata, infine, dal danno c.d. indiretto. Esso ricorre quando la Procura contabile agisce, in via di rivalsa, nei confronti di funzionari o amministratori pubblici che abbiano causato un danno a terzi, che poi l'ente pubblico ha dovuto risarcire. Tale

responsabilità per danno indiretto non rappresenta una categoria individuata dalla giurisprudenza contabile, ma è prevista espressamente dall'art. 22 del T.U. n. 3/1957.

Tra le specifiche, nuove figure di danno indiretto risarcibili innanzi al giudice contabile, possono citarsi il danno da equa riparazione per irragionevole durata del processo, di cui all'art. 5 e segg. della legge 24 marzo 2001, n. 89 e quello per illecito trattamento di dati personali, di cui all'art. 15 del d.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

Nella nozione di danno risarcito al terzo, quale presupposto dell'azione di rivalsa prevista dall'art. 22 T.U. n. 3/1957, cit., deve comprendersi ogni erogazione di denaro effettuata a titolo di risarcimento del danno, in forza di pronunzie del giudice civile o amministrativo. L'azione di responsabilità demandata al P.M. contabile non può ritenersi preclusa da un sopravvenuto accordo transattivo del presunto responsabile con l'amministrazione danneggiata, ma può essere esclusa solo a seguito dell'integrale ed effettivo risarcimento.

Per quel che riguarda il requisito dell'attualità della lesione patrimoniale per l'ente pubblico nell'ipotesi di danno indiretto, in giurisprudenza non sono pacifiche le posizioni relativamente al tipo di sentenza che presiede l'attivazione del giudizio di responsabilità. Ovvero se basta una sentenza provvisoriamente esecutiva a far nascere un danno o se solo una sentenza definitiva possa dar luogo all'attualità del danno.

Le fattispecie tipizzate di danno erariale

Un cenno, infine, alle figure di danno tipizzate in norme giuridiche.

Il legislatore, negli ultimi tempi, è intervenuto nella materia della responsabilità erariale prevedendo una serie di fattispecie tipiche (normativizzate) produttive di responsabilità erariale al fine di assicurare il contenimento della spesa pubblica.

In questi casi il danno si dà per arrecato per il solo fatto di aver posto in essere la condotta descritta dalla norma.

A tal proposito vanno ricordate le seguenti leggi:

- a) Legge 289/2002 (finanziaria per l'anno 2003)
 - art. 23, co. 5 - mancato rispetto dell'obbligo di segnalare la PM contabile gli atti di riconoscimento di debito adottati dalle amministrazioni pubbliche);

- art. 24 - collegato alla violazione dell'art. 26, co. 3 l. 488/1999 - determinazione del danno erariale seguente al mancato rispetto dell'obbligo di applicare le convenzioni Consip spa nell'attività di acquisizioni di beni e servizi da parte della P.A.⁹;
 - art. 30, co. 15 - indebitamento per spese diverse da quelle di investimento.
- b) Legge 311/2004 (legge finanziaria per l'anno 2005)
- art. 1, co. 11 - affidamento incarichi e consulenze in assenza dei presupposti.
- c) Legge 244/2007 (legge finanziaria per l'anno 2008)
- art. 3, co. 23 - mancato rispetto dei termini per l'accordo bonario nei contratti pubblici, responsabilità del responsabile del procedimento;
 - art. 3, co. 54 - mancato rispetto dell'obbligo di pubblicazione dei provvedimenti di affidamento incarichi e consulenze ad esterni;
 - art. 3, co. 59 - assicurazione per rischi per gli amministratori pubblici contratta con oneri a carico dell'amministrazione.
- d) d.L. 112/2008 convertito con modificazioni nella L. 133/2008
- art. 46, commi 1 e 3 - violazione delle prescrizioni in materia di conferimento incarichi e/o consulenze, con particolare riferimento ad attività ordinarie dell'ente;
 - art. 60, co. 14 - mancata segnalazione da parte del funzionario responsabile dell'andamento della stessa in maniera tale da rischiare di non garantire il rispetto delle originarie previsioni di spesa¹⁰;
 - art. 60, co. 15 - Mancato rispetto del limite mensile nell'assunzione degli impegni di spesa.
- e) d.L. 78/2009 convertito con modificazioni nella L. 102/2009
- art. 9, co. 1, let. a), punto 2 - obbligo del funzionario che adotta provvedimenti che comportino impegni di spesa, la

9 Detta fattispecie ha subito un ridimensionamento negli anni a causa della diminuzione degli obblighi connessi alle convenzioni Consip introdotte dalle ll. 212 e 326 del 2003, nonché dall'art. 3, co. 166 della legge finanziaria per il 2004 (l.350/2003). Da ultimo la legge 266/2005 (finanziaria per il 2006) all'art. 1, co. 22 ha confermato il richiamo ai parametri indicati dalle convenzioni Consip in materia contrattuale.

10 "il funzionario responsabile risponde del danno derivante dal mancato rispetto dei limiti della spesa originariamente previsti, anche a causa della mancata tempestiva adozione dei provvedimenti necessari ad evitare efficacemente tale esito, nonché (delle misure) occorrenti per ricondurre la spesa entro i predetti limiti."

verifica che vi sia compatibilità con gli stanziamenti in bilancio
e con le regole di finanza pubblica.