

# **La Responsabilità degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali**

## **Profili normativi della responsabilità**

27 e 30 giugno 2016

Paolo Caracciolo



# Indice

-Fonti Costituzionali

- Le cinque forme di responsabilità e relative fonti giuridiche

- Ulteriori ipotesi di responsabilità



## **Unico *genus*, cinque tipologie:**

- civile,
- amministrativo/contabile,
- penale
- disciplinare,
- dirigenziale.



# Fonte costituzionali

## ***Articolo 28 della Costituzione Italiana***

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti.

In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.



# Fonti Costituzionali

## ***Articolo 97***

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

# Responsabilità civile



# Forme di responsabilità civile

Nell'ambito della responsabilità civile dell'amministratore o funzionario pubblico è possibile distinguere tra:

- Responsabilità extracontrattuale o aquiliana;
- Responsabilità precontrattuale;
- Responsabilità contrattuale;
- Responsabilità da contatto sociale.



# Codice Civile

## **Art. 2043** Risarcimento per fatto illecito

Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.

Tale tipologia di responsabilità detta “*aquiliana*” individua la produzione, dolosa o colposa, di un danno ingiusto ad altri, senza violazione di una preesistente obbligazione, ma frutto della mera inosservanza del generale dovere del *neminem laedere*.



## Elementi della responsabilità aquiliana

- il **fatto illecito**,
- il **danno ingiusto**,
- il **nesso di causalità** (giuridica e materiale) tra il fatto e il danno,
- la **colpevolezza** dell'agente e **l'imputabilità** del fatto lesivo.

Per colpa s'intende la negligenza, l'imprudenza o l'imperizia.

Si suole al riguardo distinguere tra **colpa generica** e **colpa specifica**. La prima indica l'inosservanza di quelle regole di diligenza e prudenza idonee ad evitare o diminuire il danno che, benché non tradotte in leggi o regolamenti, siano però entrate nell'uso corrente e abitualmente applicate.

Viceversa la colpa specifica è integrata dalla violazione di norma, regolamenti, ordini o discipline.



# Responsabilità civile contrattuale

Tale tipologia di responsabilità civile si configura come inadempimento di una preesistente obbligazione tra le parti che comporta l'applicazione delle regole dettate dagli artt.1218 ss c.c.. Per tale responsabilità si ritiene debba rispondere la sola p.a. e non anche il dipendente pubblico (il quale potrebbe però rispondere a titolo extracontrattuale del danno arrecato al terzo creditore).

## **Art.1218 c.c.**

*Il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile.* a lui non imputabile



## **Art. 191 TUEL . Regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese**

4. 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 e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'art.194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni.



## Responsabilità precontrattuale

La responsabilità precontrattuale, applicabile anch'essa alla sola p.a. contraente (e non al singolo dipendente), individua infine le ipotesi di violazione del dovere di non ledere l'altrui libertà negoziale, ovvero delle norme che regolano la fase delle c.d. trattative negoziali la cui inosservanza si traduca in un danno per la controparte vanamente impegnatasi nella negoziazione, da risarcire ai sensi degli art.1337 e 1338 c.c

Ad esempio sussiste la responsabilità della p.a. a titolo di responsabilità precontrattuale ex art. 1337 c.c. nel caso in cui l'amministrazione, dopo avere indetto una gara di appalto e pronunciato l'aggiudicazione, dispone la revoca dell'aggiudicazione stessa e degli atti della relativa procedura per carenza delle risorse finanziarie occorrenti sacrificando gli affidamenti suscitati nell'impresa dagli atti della procedura di evidenza pubblica poi rimossi. Il risarcimento del danno va riconosciuto nei limiti dell'interesse negativo, rappresentato dalle spese inutilmente sopportate nel corso delle trattative e dalla perdita di ulteriori occasioni per la stipula con altri di un contratto almeno parimenti vantaggioso. Si pensi ancora a casi di omissione, dolosa o colposa, di atti necessari per la validità o efficacia di un contratto, o al recesso irragionevole da trattative in assenza di sopravvenienze di fatto o di diritto.



## Giurisdizione

La Sentenza dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato 5 settembre 2005, n. 6, ha chiarito che in base all'art. 6, L.n.205 del 2000 sussiste la giurisdizione esclusiva del g.a. per tutte le controversie tra privato e p.a. riguardanti la fase anteriore alla stipula dei contratti di lavoro, forniture e servizi (la fase di evidenza pubblica rivolta alla scelta del contraente privato): e ciò sia che tali controversie concernino interessi legittimi, sia che riguardino diritti soggettivi. Sussiste quindi la giurisdizione esclusiva del g.a. per le controversie che riguardano la responsabilità precontrattuale della p.a. per il mancato rispetto da parte di quest'ultima delle norme di correttezza di cui all'art. 1337 c.c. prescritte dal diritto comune.



## Responsabilità da contatto sociale

Alcuni orientamenti giurisprudenziali (Cons. Stato, sez.VI, 30 dicembre 2014 n.6421) tendono ad estendere alla pubblica amministrazione la responsabilità da contatto sociale, quando il comportamento dell'amministrazione (tenendo conto dell'immediata percepibilità del canone di corretta condotta) sia da qualificare come negligente o imprudente secondo i parametri dell'azione amministrativa di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i quali implicano il corretto sviluppo procedimentale e la legittima emanazione del provvedimento finale, salvo errore scusabile. Tanto comporta che la responsabilità dell'amministrazione pubblica per lesione di interessi legittimi non del tutto coincide con quella extracontrattuale, sussistendo anche profili (rilevanti, in particolare, sul piano probatorio) assimilabili a quelli della responsabilità contrattuale, in considerazione dell'interesse giuridicamente protetto al giusto procedimento amministrativo.



## ...ancora sulla responsabilità da contatto sociale...

La responsabilità da contatto sociale qualificato è una particolare forma di responsabilità civile che prescinde dall'esistenza di un contratto inteso nel senso stretto del termine, laddove tra il danneggiato e il danneggiante sussista una particolare relazione sociale considerata dall'ordinamento giuridico idonea a determinare specifici doveri comportamentali non riconducibili al dovere generico di non ledere l'altrui sfera giuridica. Secondo parte della dottrina e la giurisprudenza, il contatto sociale qualificato deve essere annoverato tra gli atti o fatti idonei a produrre obbligazioni in conformità dell'ordinamento giuridico ex art. 1173 cod.civ.. Ne deriva che, secondo tale orientamento, in virtù del principio dell'atipicità delle fonti delle obbligazioni di cui all'art. 1173 c.c., anche la violazione di obbligazioni specifiche che trovano la loro fonte (non già in un contratto ma) nel "contatto sociale qualificato" determina una responsabilità di tipo contrattuale. La speculazione dottrinale e giurisprudenziale intorno al concetto di responsabilità da contatto sociale qualificato ha finalità eminentemente garantista, atteso che riconducendo la responsabilità da contatto sociale nell'alveo della responsabilità contrattuale il soggetto danneggiato beneficia di indubbi vantaggi sotto il profilo della prescrizione (10 anni nella responsabilità contrattuale a fronte del termine di 5 anni previsto per la responsabilità extracontrattuale) e dell'onere della prova (si noti che, in virtù del principio della vicinanza della prova, nella responsabilità contrattuale può dirsi operante l'inversione dell'onere della prova, potendo il danneggiato limitarsi ad allegare l'inadempimento della controparte alla quale spetterà, invece, provare di avere adempiuto all'obbligazione).



## ...ancora sulla responsabilità da contatto sociale...

La casistica ha, tra i vari casi, riguardato: la responsabilità dell'insegnante per l'autolesione dell'allievo (la responsabilità dell'insegnante non ha natura extracontrattuale, bensì contrattuale, atteso che tra insegnante e allievo si instaura, per contatto sociale, un rapporto giuridico, nell'ambito del quale l'insegnante assume, nel quadro del complessivo obbligo di istruire ed educare, anche uno specifico obbligo di protezione e vigilanza, onde evitare che l'allievo si procuri da solo un danno alla persona); la responsabilità della banca per il pagamento dell'assegno non trasferibile a persona diversa dal beneficiario; la responsabilità del medico-chirurgo nei confronti del paziente (l'ente ospedaliero risponde a titolo contrattuale per i danni subiti da un privato a causa della non diligente esecuzione della prestazione medica da parte di un medico proprio dipendente ed anche l'obbligazione di quest'ultimo nei confronti del paziente, ancorché non fondata sul contratto, ma sul «contatto sociale», ha natura contrattuale, atteso che ad esso si ricollegano obblighi di comportamento di varia natura, diretti a garantire che siano tutelati gli interessi che sono emersi o sono esposti a pericolo in occasione del contatto stesso).

# **Responsabilità amministrativo/contabile**



## Fonti normative

### **Art. 82 della legge di contabilità dello Stato, R.D. 18.11.1923, n.2440**

L'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo.

Quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio, tranne che dimostri di aver agito per ordine superiore che era obbligato ad eseguire.



## Fonti normative

### **Art. 83 della legge di contabilità dello Stato, R.D. 18.11.1923, n.2440**

I funzionari di cui ai precedenti articoli 81 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto.

I direttori generali e i capi di servizio i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, vengano a conoscenza di un fatto, che possa dar luogo a responsabilità, a norma dei precedenti articoli 81 e 82, debbono farne denuncia al procuratore generale presso la Corte dei conti.

Quando nel giudizio di responsabilità la Corte dei conti accerti che fu omessa denuncia a carico di personale dipendente, per dolo o colpa grave, può condannare al risarcimento, oltre che gli autori del danno, anche coloro che omisero la denuncia.



## Fonti normative

### **Art.52 Testo Unico delle Leggi della Corte dei Conti, R.D. 12.07.1934, n.1214**

I funzionari impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali a ordinamento, autonomo, che nell'esercizio delle loro funzioni per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato e ad altra amministrazione dalla quale dipendono sono sottoposti alla giurisdizione della Corte nei casi e modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali. La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto.



## Fonti normative

### **Art.18. T.U. Impiegati dello Stato. Responsabilità dell'impiegato verso l'Amministrazione.**

L'impiegato delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio. Se l'impiegato ha agito per un ordine che era obbligato ad eseguire va esente da responsabilità, salva la responsabilità del superiore che ha impartito l'ordine. L'impiegato, invece, è responsabile se ha agito per delega del superiore.

### **Art. 19. T.U. Impiegati dello Stato. Giurisdizione della Corte dei conti.**

L'impiegato, per la responsabilità di cui al precedente articolo, è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei Conti nei modi previsti dalle leggi in materia. La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso. Il diritto al risarcimento si estingue con il decorso del termine di prescrizione ordinario previsto dal Codice civile.



## **TUEL**

### **Art. 93 - Responsabilità patrimoniale**

1. Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato.
2. Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti.
3. Gli agenti contabili degli enti locali, salvo che la Corte dei Conti lo richieda, non sono tenuti alla trasmissione della documentazione occorrente per il giudizio di conto di cui all'art. 74 del R.D. 18.11.1923, n.2440 ed agli articoli 44 e seguenti del R.D.12 luglio 1934, n. 1214.
4. L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi salvo il caso in cui vi sia stato illecito arricchimento del dante causa e conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi.



# Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.

Art.1. Legge 14.01.1994 - Azione di responsabilità.

1. La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi .
- 1-bis. Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi 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 .



## Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.

1-ter. Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione .

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. 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.



## Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.

2. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.

2-bis. *omissis*

2-ter. *omissis*

3. Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata.



## Elementi costitutivi dell'illecito amministrativo

- 1) Azione od omissione
- 2) Colpa grave
- 3) Danno
- 4) Nesso di causalità tra comportamento e danno



## Azione od omissione

- **AZIONE:** qualunque comportamento dell'amministratore e quindi sia un'attività materiale che giuridica, formalizzata, cioè, o in un atto amministrativo o in atti contrattuali.
- **OMISSIONE:** il non svolgere un'attività dovuta per legge (omissione) corrisponde alla commissione di un atto illegittimo e/o illecito (es: la mancata riscossione di imposte corrisponde ad un illegittimo esonero di privati dal pagamento delle imposte medesime).

# *fi* Colpa grave

La nozione di colpa grave – oggi rilevante – non è delle più semplici, ma si può così sintetizzare: una macroscopica e inescusabile negligenza ed imprudenza nell'espletamento delle mansioni e/o nell'adempimento dei propri doveri istituzionali, cioè un atteggiamento di estrema superficialità, trascuratezza nella cura di beni e interessi pubblici (amministratori) ovvero un comportamento caratterizzato da un grado di diligenza, prudenza, perizia, razionalità e correttezza decisamente inferiore allo standard minimo professionale (dirigenti e dipendenti in genere).

# *fi* Danno

- Dall'attività dell'agente amministrativo deve derivare un danno per la P.A.. L'attività solo illegittima, ma non anche illecita (cioè produttiva del danno), non comporta di per sé una responsabilità patrimoniale.
- A) Il danno si distingue in danno patrimoniale e danno non patrimoniale (o di immagine). Il danno patrimoniale può consistere o nell'esecuzione di una spesa inutile o eccessiva rispetto alle finalità pubbliche da conseguire o in una entrata dovuta ma non realizzata. Il danno all'immagine della p.a. (la lesione della reputazione nella considerazione della collettività) è stato di recente circoscritto ad alcuni casi ben delimitati e collegati alla commissione di reati contro la P.A..
- B) Nella determinazione del danno, il giudice deve tener conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione.
- C) Esiste comunque il potere di riduzione del giudice contabile.



## Nesso di causalità tra comportamento e danno

- a) non è responsabile colui la cui partecipazione al fatto è del tutto marginale e quindi non ha concorso alla produzione del danno;
- b) in caso di partecipazione al fatto di vari soggetti, il danno va ripartito in base all'efficacia causale di ciascuna partecipazione (principio di parziarietà).



## Altri caratteri della responsabilità

- 1) La responsabilità è parziaria (non solidale): diventa solidale solo per coloro che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo.
- 2) La responsabilità è personale e si trasmette agli eredi solo in caso di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi.
- 3) Resta ferma la insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.
- 4) L'azione si prescrive in cinque anni.



## Applicazione del principio di parziarietà per le deliberazioni degli organi collegiali dell'ente locale

Negli organi collegiali – come in tutti i casi di compartecipazione al fatto - valutate le singole responsabilità, ciascuno viene condannato per la parte che vi ha preso. Vale quindi il principio della parziarietà, mentre si ha responsabilità solidale nel caso in cui i soggetti concorrenti abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo. Nel caso (normale) di responsabilità parziaria il danno tra i vari componenti dell'organo va così ripartito: a ciascun componente va attribuita la quota di danno in proporzione alla sua partecipazione causale e, quindi, normalmente, in parti uguali. Non è da escludere una diversa ripartizione proporzionale nel caso in cui risulti che alcuni soggetti abbiano assunto una posizione più determinante rispetto agli altri. Basti pensare, ad esempio, all'assessore o al sindaco proponente che hanno avuto modo di approfondire in maniera particolare la tematica e l'hanno illustrata ai colleghi stimolando una data decisione. Nel caso (piuttosto raro) di responsabilità solidale (ipotesi di illecito arricchimento o dolo), tutti coloro che hanno votato a favore risponderanno per l'intero danno. E' ovvio, poi, che nei rapporti interni, ciascuno potrà rivalersi, *pro quota*, nei confronti degli altri condannati.



## Insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali

Va rimarcata la notevole valenza teorica ed operativa del principio di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, sancito dal novellato art. 1, co. 1, l. n. 20 del 1994. Trattasi di una conferma settoriale del generale principio del riparto dei poteri già enunciato dalla magistratura contabile in alcune pregresse decisioni: come ha ribadito la Corte dei conti a sezioni riunite, la *ratio* della norma va ricercata nel principio generale secondo cui il giudice non può sostituirsi all'amministrazione nel valutare quali siano le migliori scelte gestionali e i migliori strumenti da utilizzare. Inoltre, un pregnante sindacato su tali scelte discrezionali paralizzerebbe, o, quanto meno, potrebbe condizionare le iniziative di pubblici amministratori o dirigenti. Di analoga regola, come è noto, si fa sistematica applicazione anche innanzi al complesso Tar - Consiglio di Stato, a cui è precluso il sindacato sul merito sugli atti della p.a., salvo che la scelta discrezionale dell'amministrazione si traduca in eccesso di potere. Parimenti presso la magistratura contabile la norma è ormai di frequente protagonista di rilevanti contenziosi che hanno spesso portato all'assoluzione dei convenuti. Tra le più frequenti applicazioni di tale principio è sufficiente far riferimento alle scelte transattive operate dalla p.a., o alle spese per rappresentanza, per donativi, per contributi a manifestazioni culturali o gemellaggio, alle consulenze esterne, alle scelte di resistere in giudizio invece di chiudere in via amministrativa stragiudiziale un contenzioso o un possibile contenzioso.



## Esimente di responsabilità nei confronti degli amministratori degli enti locali

- Al fine di chiarire la portata dell'esimente politica prevista dalla citata norma, pare utile riportare l'interpretazione elaborata dalla Corte dei conti, che ha precisato che l'esimente di responsabilità può operare soltanto quando l'atto generativo del danno ingiusto riguardi “materie di particolare difficoltà tecnica e giuridica, dovendosi altrimenti ritenere che l'evidenza dell'erroneità dell'atto sia tale da escludere la stessa buona fede dei titolari dell'Organo politico “(Sez. I giurisdizione centrale, sentenza n.303/2003).
- La predetta disposizione pertanto “ha un senso logico solo ove venga interpretata come volta a sancire una irresponsabilità dei titolari degli organi politici ogniqualvolta, per la particolare difficoltà delle questioni tecniche e giuridiche sottese alle decisioni da prendere, non possano essere imputati agli stessi errori che avrebbero potuto essere evitati solo con il possesso di determinate conoscenze specialistiche” (Sez. I giurisdizione centrale, sentenza n.282/2002 ).
- Per quanto riguarda l'elemento soggettivo, il comportamento degli amministratori è stato ritenuto inescusabile, e connotato da colpa grave, nel caso di adozione di atti non conformi a inequivoca normativa di riferimento, nelle specifiche e varie materie, e non conformi a costante giurisprudenza (Sez. giurisd. Lombardia, sentenza n.142/2015).
- Le considerazioni sopra esposte valgono anche nell'ipotesi di adozione di atti contabili quali l'approvazione del bilancio comunale.



## **Giurisdizione contabile in ipotesi di responsabilità degli amministratori di società partecipate da un ente pubblico**

Le Sezioni Unite della Cassazione, con decisioni 19.12.2009 n.26806 e 15.01.2010 n.519, hanno statuito che va esclusa la giurisdizione della Corte dei conti, dovendosi affermare la giurisdizione del Giudice ordinario, nel caso di responsabilità degli amministratori di società di diritto privato partecipate da un ente pubblico, atteso che tali società non perdono la loro natura di enti privati per il solo fatto che il loro capitale sia alimentato anche da conferimenti provenienti dallo Stato o da altro ente pubblico. La scelta della P.A. di acquisire partecipazioni in società private implica, infatti, il suo assoggettamento alle regole proprie della forma giuridica prescelta. Dall'identità dei diritti e degli obblighi facenti capo ai componenti degli organi sociali di una società a partecipazione pubblica, pur quando direttamente designati dal socio pubblico, logicamente perciò discende la responsabilità di detti organi nei confronti della società, dei soci, dei creditori e dei terzi in genere, nei medesimi termini — contemplati dagli artt. 2392 e segg. del codice civile — in cui tali diverse possibili proiezioni della responsabilità sono configurabili per gli amministratori e per gli organi di controllo di qualsivoglia altra società privata.



## ...ancora sulle partecipate...

E' stato riconosciuto, invece, il carattere di responsabilità amministrativo/contabile per coloro (amministratori pubblici, dirigenti, funzionari) che, all'interno dell'ente locale, per legge, statuto o regolamento, devono vigilare sulle società partecipate. Costoro devono fare tutto ciò che è necessario per garantire l'integrità del patrimonio sociale, anche mediante l'assunzione delle indispensabili iniziative per ottenere il risarcimento, quale socio-azionista, da parte degli amministratori della società (art. 2392 Codice Civile). In conclusione, rispondono davanti alla Corte dei conti gli amministratori, dirigenti e funzionari degli enti locali che sono a vario titolo coinvolti nella gestione e nel governo delle società detenute dalle amministrazioni pubbliche locali. Da ciò la necessità che soprattutto gli organi politico-amministrativi degli enti locali predispongano idonei strumenti organizzativi, aumentino i controlli, partecipino alla *governance* al fine anche di evitare un'eventuale responsabilità erariale in caso di omissioni.



## La responsabilità solidale della PA

La pubblica amministrazione può essere chiamata a rispondere di tali danni causati a terzi solo qualora il proprio dipendente li abbia arrecati nell'esercizio di compiti istituzionali o di compiti legati da "occasionalità necessaria" con compiti di istituto.

SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, 1117, secondo il quale "non sono riferibili all'Amministrazione ...le azioni che non provengono da soggetti i quali possano essere considerati agenti di essa, .... gli atti personali degli agenti (lettere e negozi privati), ....gli atti viziati da incompetenza assoluta (straripamento di potere) e i comportamenti posti in essere volutamente (dolosamente) in violazione di norme proibitive (diversamente dall'opinione corrente nella dottrina francesi, si ritiene che il fatto che costituisca reato doloso istituzionalmente non può essere ascritto all'Amministrazione)".



## **Occasionalità necessaria**

Non sussiste la fattispecie di "*occasionalità necessaria*" in quattro ipotesi-tipo:

a) qualora l'autore materiale non sia qualificabile come pubblico dipendente;

b) qualora il pubblico dipendente produca un danno con comportamenti o provvedimenti che siano espressivi di straripamento di potere (incompetenza assoluta);

c) qualora il dipendente produca un danno con comportamenti o provvedimenti che attengano alla sua vita privata e/o che non abbiano alcun riferimento alla sua qualifica di pubblico dipendente (es. fuori dall'orario di servizio);

d) qualora il dipendente, pur nell'esercizio di proprie funzioni (es. durante l'orario di servizio), agisca per finalità e motivazioni assolutamente incompatibili con le finalità istituzionali dell'ente di appartenenza.



## **Rapporto di impiego o di servizio con la P.A.**

La Corte dei Conti ha rivendicato la propria giurisdizione anche nei confronti di soggetti estranei all'amministrazione danneggiata, ma legati alla stessa da un *rapporto di servizio*, che si configura quando una persona fisica, o anche giuridica (es. banca tesoriere di un ente pubblico, società concessionaria per la riscossione), venga inserita a qualsiasi titolo (volontario, coattivo, onorario o impiegatizio) nell'apparato organizzativo pubblico e venga investita sia autoritativamente che convenzionalmente dello svolgimento in modo continuativo di un'attività retta da regole proprie dell'azione amministrativa, così da essere partecipe dell'attività amministrativa.

# Responsabilità penale

-



## Codice Penale

### Art. 43.

#### Elemento psicologico del reato.

Il delitto:

- è doloso, o secondo l'intenzione, 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;
- è preterintenzionale, o oltre l'intenzione, quando dall'azione od omissione deriva un evento dannoso o pericoloso più grave di quello voluto dall'agente;
- 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 inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline.

La distinzione tra reato doloso e reato colposo, stabilita da questo articolo per i delitti, si applica altresì alle contravvenzioni, ogni qualvolta per queste la legge penale faccia dipendere da tale distinzione un qualsiasi effetto giuridico .



## Definizioni

### Art. 357.

#### **Nozione del pubblico ufficiale.**

Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa.

Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi.

### Art. 358.

#### **Nozione della persona incaricata di un pubblico servizio.**

Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio.

Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata, dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale.

### Art. 359.

#### **Persone esercenti un servizio di pubblica necessità.**

Agli effetti della legge penale, sono persone che esercitano un servizio di pubblica necessità:

- 1) i privati che esercitano professioni forensi o sanitarie, o altre professioni il cui esercizio sia per legge vietato senza una speciale abilitazione dello Stato, quando dell'opera di essi il pubblico sia per legge obbligato a valersi;
- 2) i privati che, non esercitando una pubblica funzione, né prestando un pubblico servizio, adempiono un servizio dichiarato di pubblica necessità mediante un atto della pubblica amministrazione.



## Qualificazione del pubblico ufficiale

Al fine di individuare se l'attività svolta da un soggetto possa essere qualificata come pubblica, ai sensi e per gli effetti di cui agli art. 357 e 358 c.p., ha rilievo esclusivo la natura delle funzioni esercitate, che devono essere inquadrabili tra quelle della p.a.. Non rilevano invece la forma giuridica dell'ente e la sua costituzione secondo le norme del diritto pubblico, nè lo svolgimento della sua attività in regime di monopolio, nè tanto meno il rapporto di lavoro subordinato dell'agente con l'organismo datore di lavoro. Nell'ambito dei soggetti che svolgono pubbliche funzioni, la qualifica di pubblico ufficiale è poi riservata a coloro che formano o concorrono a formare la volontà della p.a. o che svolgono tale attività per mezzo di poteri autoritativi o certificativi, mentre quella di incaricato di pubblico è assegnata dalla legge in via residuale a coloro che non svolgono pubbliche funzioni ma che non curino neppure mansioni di ordine o non prestino opera semplicemente materiale. Integra pertanto il reato di peculato l'appropriazione dei compensi dovuti all'Enel per la fornitura di energia elettrica ad opera dell'incaricato dell'Ente alla riscossione dei suddetti pagamenti con poteri di transazione e di concessione di dilazioni nei confronti di utenti morosi e di disporre i distacchi della fornitura". (Cassazione penale, sez. VI, 21 febbraio 2003, n. 11417)

## **Responsabilità disciplinare**

-



## **D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165**

### **Art. 55. Sanzioni disciplinari e responsabilità**

*(articolo così sostituito dall'art. 68 del d.lgs. n. 150 del 2009)*

1. Le disposizioni del presente articolo e di quelli seguenti, fino all'articolo 55-octies, costituiscono norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile, e si applicano ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2.
2. Ferma la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile, ai rapporti di lavoro di cui al comma 1 si applica l'articolo 2106 del codice civile. Salvo quanto previsto dalle disposizioni del presente Capo, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi. La pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione del codice disciplinare, recante l'indicazione delle predette infrazioni e relative sanzioni, equivale a tutti gli effetti alla sua affissione all'ingresso della sede di lavoro.
3. La contrattazione collettiva non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari. Resta salva la facoltà di disciplinare mediante i contratti collettivi procedure di conciliazione non obbligatoria, fuori dei casi per i quali è prevista la sanzione disciplinare del licenziamento, da instaurarsi e concludersi entro un termine non superiore a trenta giorni dalla contestazione dell'addebito e comunque prima dell'irrogazione della sanzione. La sanzione concordemente determinata all'esito di tali procedure non può essere di specie diversa da quella prevista, dalla legge o dal contratto collettivo, per l'infrazione per la quale si procede e non è soggetta ad impugnazione. I termini del procedimento disciplinare restano sospesi dalla data di apertura della procedura conciliativa e riprendono a decorrere nel caso di conclusione con esito negativo. Il contratto collettivo definisce gli atti della procedura conciliativa che ne determinano l'inizio e la conclusione.
4. Fermo quanto previsto nell'articolo 21, per le infrazioni disciplinari ascrivibili al dirigente ai sensi degli articoli 55-bis, comma 7, e 55-sexies, comma 3, si applicano, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo, le disposizioni di cui al comma 4 del predetto articolo 55-bis, ma le determinazioni conclusive del procedimento sono adottate dal dirigente generale o titolare di incarico conferito ai sensi dell'articolo 19, comma 3.



## ***Ratio legis dell'art.2106 Codice Civile***

Il potere di infliggere sanzioni disciplinari e di proporzionare la gravità dell'illecito accertato rientra nel potere di organizzazione dell'impresa quale esercizio della libertà di iniziativa economica tutelato dall'art.41 della Costituzione.

# **Responsabilità dirigenziale**

-



## Responsabilità dirigenziale

### Art. 21. Responsabilità dirigenziale

1. Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo. *(comma così sostituito dall'art. 41 del d.lgs. n. 150 del 2009)*

1-bis. Al di fuori dei casi di cui al comma 1, al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti collettivi nazionali, la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, conformemente agli indirizzi deliberati dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, la retribuzione di risultato è decurtata, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento. *(comma aggiunto dall'art. 41 del d.lgs. n. 150 del 2009)*

2. *(abrogato dall'art. 3, comma 2, lettera b), legge n. 145 del 2002)*

3. Restano ferme le disposizioni vigenti per il personale delle qualifiche dirigenziali delle Forze di polizia, delle carriere diplomatica e prefettizia e delle Forze armate.

## **Ulteriori ipotesi di responsabilità**

-



## **Art. 148. Controlli esterni**

*(articolo così sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera e), legge n. 213 del 2012)*

1. Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.

2. Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

- a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;
- b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
- c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi;
- d) aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali.

3. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono attivare le procedure di cui al c.2.

4. In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'art.1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, e dai commi 5 e 5-bis dell'art.248 del presente testo unico e successive modificazioni, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.



## **Sanzione per mancato rispetto del patto di stabilità interno – D.L. 6 luglio 2011 nr.98**

12. All'articolo 1, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, dopo il comma 111-bis e' inserito il seguente: "111-ter. Qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno e' stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità' interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali."



## **Sanzioni per assunzione mutuo per spese diverse da quelle di indebitamento art.30 Legge 27.12.2002, n.289**

15. Qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennita` di carica percepita al momento di commissione della violazione.



## **Art. 248 TUEL . Conseguenze della dichiarazione di dissesto**

5. Fermo restando quanto previsto dall' art.1 della legge 14 gennaio 1994 n.20, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati. I sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili ai sensi del periodo precedente, inoltre, non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo. Non possono altresì ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.



**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

Ciclo formativo

# Grazie per l'attenzione

## Paolo Caracciolo

e-mail [paolocaracciolo@hotmail.com](mailto:paolocaracciolo@hotmail.com)

**I materiali saranno disponibili su:**  
[www.fondazioneifel.it/formazione](http://www.fondazioneifel.it/formazione)



@Formazioneifel



Facebook



Youtube