

Università degli Studi di Genova

Dipartimento di Scienze Politiche

**Master di II livello in
Innovazione nella Pubblica Amministrazione
(MIPA)**

II edizione – a.a. 2021/2022

*La responsabilità amministrativa
I nuovi danni erariali
Il danno per mancato introito delle sanzioni amministrative
La stipula delle polizze assicurative*

Dr.ssa Monica Crovetto
Funzionario in servizio per l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Genova
Responsabile di Team del Processo Legale

Tutor Dr. Donato Centrone

*A me,
che combatto, sempre*

*A mia figlia,
che mi dà la forza per combattere*

Sommario

1. La responsabilità amministrativa

- 1.1. Natura e fondamento normativo
- 1.2. Elementi costitutivi della responsabilità
- 1.3. Colpa grave, dolo e potere riduttivo

2. I nuovi danni erariali

- 2.1. Nozione di danno erariale e nuove tipologie
- 2.2. Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione

3. Il danno per mancato introito delle sanzioni amministrative

- 3.1. Le funzioni dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro
- 3.2. La Legge n. 689/1981
- 3.3. La giurisprudenza sui danni da mancato introito delle sanzioni amministrative

4. La stipula delle polizze assicurative

- 4.1. La Legge Finanziaria 2008
- 4.2. Le successive pronunce della Corte dei Conti

1. La responsabilità amministrativa

1.1. Natura e fondamento normativo

Nel nostro ordinamento la responsabilità amministrativa costituisce una reazione alla lesione della sfera giuridica di un terzo, con conseguente nascita di un obbligo risarcitorio in capo al suo autore, dipendente o amministratore pubblico.

Essa ha origine nella Legge sulla contabilità di Stato (R.D. n. 2440 del 18 novembre 1923), secondo la quale *“l’impiegato che, per azione od omissione, anche solo colposa, nell’esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo”* (art. 82).

Successivamente, il Testo Unico sulla Corte dei Conti (R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934) ha previsto che rispondono per comportamenti che cagionano danni *“i funzionari, impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell’ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali ad ordinamento autonomo, che nell’esercizio delle loro funzioni, per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza, cagionino danno allo Stato o ad altra amministrazione dalla quale dipendono”*.

Successivamente, poi, è la Carta Costituzionale, tra i suoi principi fondamentali, a sancire la responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici *“secondo le leggi penali, civili e amministrative”* per gli atti compiuti in violazione di diritti, statuendo altresì che *“la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”* (art. 28).

Analogha disposizione vige a livello europeo, prevedendo espressamente l’art. 340 TFUE che l’Unione risponda dei danni provocati dalle Istituzioni comunitarie e dai suoi agenti, nell’esercizio delle funzioni loro attribuite, in conformità ai principi generali applicati negli Stati membri.

Sempre la nostra Costituzione dispone che i pubblici uffici siano *“organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell’amministrazione”* e che nell’ordinamento degli uffici siano *“determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari”*¹. Inoltre, attribuisce giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e in quelle specificate dalla legge alla Corte dei Conti².

Come chiarito dalla Consulta nel 1992³, la *ratio* dell’art. 28 si rinviene nell’intento di *“rafforzare, oltre che la legalità dell’azione amministrativa, la tutela dei privati contro gli atti illeciti della pubblica amministrazione”*, quest’ultima chiamata a rispondere per i danni arrecati a soggetti estranei all’apparato pubblico dal dipendente che ha agito nell’esercizio di mansioni e compiti istituzionali.

Per la dottrina, l’art. 28 *“garantisce la tutela del singolo cittadino dal danno del dipendente pubblico, permettendogli di agire direttamente nei confronti dell’amministrazione per ottenere il ristoro del danno, garantendo anche una tutela della PA che potrà agire direttamente nei confronti del dipendente pubblico”*⁴.

L’affermazione della responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti pubblici non esclude che tale responsabilità possa essere declinata in maniera particolare e differenziata *“in relazione alle varie categorie di agente pubblico o alle particolari situazioni regolate, stante in tal senso il rinvio alla legge ordinaria, contenuto nel citato art. 28, che rimette alla discrezionalità del legislatore la determinazione dei presupposti e degli eventuali limiti a detta responsabilità, entro i confini tracciati in materia dalla giurisprudenza costituzionale”*⁵.

¹ Art. 97, commi 2 e 3.

² Art. 103.

³ Sentenza n. 64 del 24 febbraio.

⁴ PANACCIULLI Francesca, *Responsabilità amministrativa e onere della prova del pubblico ministero*, 2021, www.iusinitinere.it

⁵ Corte Conti, Sez. giurisdizionale per la Regione Sardegna, deliberazione n. 6/2021/PAR.

Ed è con il D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 (“Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato”) che viene definita l’area dei danni imputabili al dipendente pubblico, stabilendo che *“l’impiegato dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizi. Se l’impiegato ha agito per un ordine che era obbligato a 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”*⁶.

Per il personale degli enti locali è in vigore l’art. 93 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (TUEL – Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), che richiama le disposizioni del D.P.R. n. 3, in particolar modo gli artt. 18, 22⁷e 23⁸.

La disciplina sostanziale trova poi la sua importante definizione nel 1994: la Legge 14 gennaio 1994 n. 20, chiamata a riordinare la giurisdizione della Corte dei Conti, prevede all’art. 1 che *“la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti è personale e limitata ai fatti od alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l’insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. E’ esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine da un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione. Il debito si trasmette agli eredi nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi”*.

⁶ Art. 18.

⁷ *“L’impiegato che, nell’esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell’art. 23 è personalmente obbligato a risarcirlo. L’azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l’azione diretta nei confronti dell’Amministrazione”*.

⁸ Il danno ingiusto che rileva ai fini della configurazione della responsabilità amministrativa è *“quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l’impiegato abbia commesso per dolo o colpa grave”*.

Tabella 1 – Sentenze in materia di contabilità

Sentenze	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	Anno 2022
Responsabilità	1.245	934	1.376	1.097
Giudizi di conto	837	454	367	510
Istanza di parte	37	31	59	45
Resa di conto	74	93	172	204
Totale	2.191	1.512	1.974	1.856

Tabella 2 – Sentenze responsabilità (primo grado): esito

Sentenze	Anno 2022	Percentuale
Accoglimento della domanda (condanna)	665	62,4%
Definizione con giudizio abbreviato (art. 130 c. g. c.)	126	11,8%
Rigetto della domanda	197	18,5%
Decisione processuale o interlocutoria	78	7,3%
Totale sentenze di responsabilità	1.066	100

Tabella 3 – Sentenze in materia di contabilità (Sezioni di appello)

Sentenze	Prima Sezione	Seconda Sezione	Terza Sezione	Appello Sicilia	Totale Sezioni di Appello
Responsabilità	85	135	63	52	335
Giudizi di conto	5	3	0	0	8
Istanza di parte	1	2	1	0	4
Azione revocatoria	0	1	3	0	4
Azione di revocazione	10	18	7	1	36
Interpretazione e ottemperanza	0	2	1	0	3
Rito sanzionatorio	1	1	2	0	4
Totale sentenze in materia di contabilità	102	162	77	53	394

Tabella 4 – Sentenze responsabilità (appello): esito

Sentenze	Anno 2022	Percentuale
Accoglimento domanda (condanna)	207	61,8
Definizione con abbreviato (art. 130 c. g. c.)	8	2,3
Rigetto	96	28,7
Processuale o interlocutoria	24	7,2
Totale sentenze di responsabilità	335	100

9

⁹ INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023 - Corte dei Conti - Procura Generale.

Tabella 5 – I settori interessati dalle azioni (primo grado)

Settore	Anno 2022	Percentuale
Stato, Amministrazioni centrali e Enti nazionali	173	16,3%
Enti territoriali e organismi strumentali	298	27,9%
Soggetti privati	368	34,6%
Settore della Sanità	167	15,6%
Università e Ministero Istruzione	60	5,6%
Totale sentenze in materia di responsabilità	1.066	100

Tabella 6 – I settori interessati dalle azioni di responsabilità (appello)

Settore	Anno 2022	Percentuale
Stato, Amministrazioni centrali e Enti nazionali	40	11,8
Enti territoriali e organismi strumentali	152	44,8
Soggetti privati	74	21,8
Settore della Sanità	32	9,5
Università e Ministero dell'Istruzione	41	12,1
Totale sentenze in materia di responsabilità	339	100

10

Sulla natura della responsabilità amministrativa si sono fronteggiati due orientamenti, uno privatistico ed uno ad impronta pubblicistica: il primo considera la responsabilità amministrativa come una figura peculiare di responsabilità civile per danno ai sensi dell'art. 2043 cod. civ. che, come noto, nel sancire il principio del *neminem laedere*, dispone che “*qualunque fatto lodo o colposo, che cagiona ad altri und danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*”.

¹⁰ *Ibidem*.

Alcuni giuristi la ritengono infatti assimilabile alla responsabilità civile extracontrattuale, con la peculiarità del ruolo pubblico dell'autore del danno, in quanto *“presuppone un rapporto di impiego o di servizio con la p.a.”*¹¹

Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale (sentenza 11-20 novembre 1998 n. 371) ha finito per attribuire alla responsabilità *de qua* una funzione restitutoria rispetto al danno economico subito dall'Amministrazione, unita ad una funzione di prevenzione rispetto alla causazione di danni analoghi.

Come sottolineato dalla dottrina, *“la contemporanea presenza di queste due funzioni autorizza a propendere per la natura pubblicistica della responsabilità amministrativa, volta a finalità ultronee rispetto al fine civilistico restitutorio ... Se, infatti, la funzione restitutoria ben può inserirsi nel tradizionale effetto privatistico del risarcimento del danno, più difficile è ricondurre in questo alveo la funzione di prevenzione e deterrenza”*.

Ed ancora, *“sebbene anche una parte della dottrina privatistica abbia attribuito al risarcimento del danno effetti di deterrenza rispetto a futuri analoghi comportamenti, l'effetto propriamente sanzionatorio ai fini di prevenzione, nel caso della responsabilità amministrativa, è strettamente connesso con uno specifico potere sanzionatorio della pubblica amministrazione”*¹².

L'Autore ritiene tale interpretazione in linea con la Legge n. 20/1994, che disciplina il potere riduttivo e la competenza della Procura della Corte dei Conti, rafforzando il potere sanzionatorio e repressivo dell'azione conseguente alla responsabilità amministrativa.

Più di recente, ha trovato affermazione una qualificazione della responsabilità di tipo pubblico-risarcitoria con funzione riparatoria del danno

¹¹ EVANGELISTA Paolo, *Le frontiere della responsabilità amministrativa fra atipicità, fattispecie normate e ipotesi sanzionatorie*, 2019, www.dirittoeconti.it

¹² MANGANARO Francesco, *Responsabilità amministrativa*, 2017, www.treccani.it

subito dalla Pubblica Amministrazione e, al contempo, con funzione sanzionatoria del dipendente pubblico autore del danno medesimo¹³.

Secondo la dottrina, una tale concezione, “*comporta la necessità di individuare a livello teorico-concettuale, la categoria delle fattispecie sanzionatorie ‘pure o in senso stretto’, per distinguerla da quelle in cui possono farsi rientrare fattispecie dove il legislatore si sia limitato a prospettare condotte tipizzate indicando, in certi casi, anche criteri di predeterminazione del danno erariale*”¹⁴.

Alcuni¹⁵, infine, ritengono essere in presenza di un *tertium genus* di responsabilità, che ingloba al suo interno elementi comuni sia alla responsabilità civile che a quella penale.

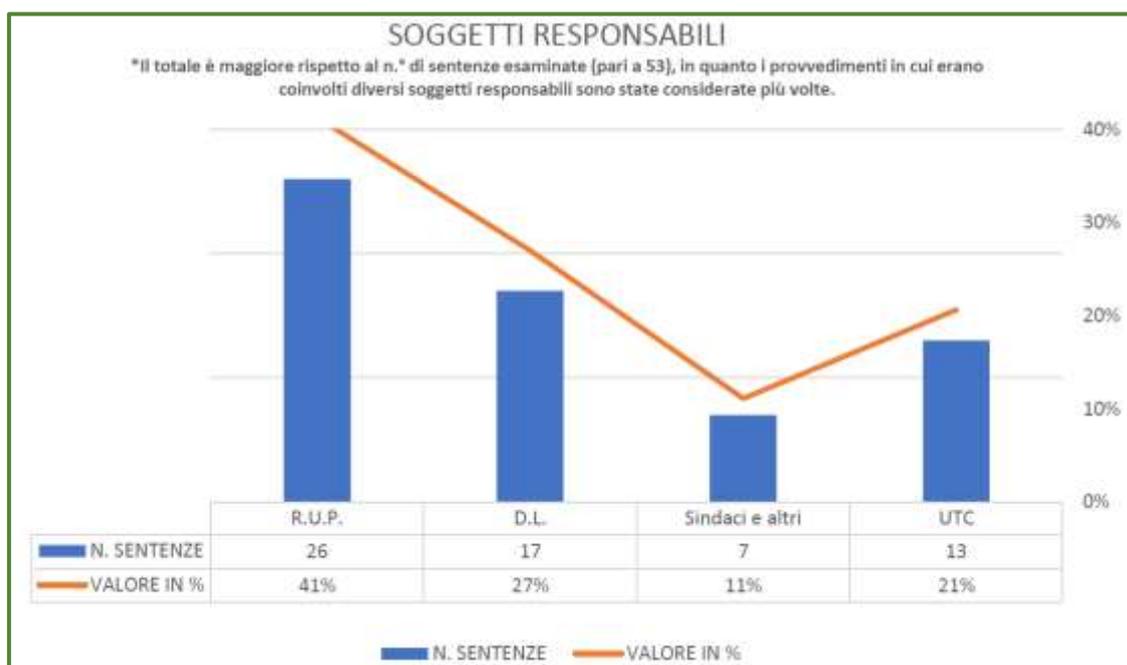
¹³ PANACCIULLI, *cit.*

¹⁴ EVANGELISTA, *cit.*

¹⁵ NICOLETTI Giuseppe, *La responsabilità amministrativa nel contesto della pubblica amministrazione*, www.rivistacorteconti.it

1.2. Elementi costitutivi

In primis, occorre soffermarsi su quali siano i soggetti cui possa essere imputata tale responsabilità.



16

In un primo momento, si riteneva potessero essere solo coloro che fossero legati da un rapporto di impiego con la pubblica Amministrazione ovvero da un rapporto di servizio, con attribuzione, in via autoritativa o convenzionale, dello svolgimento in modo continuativo di un'attività retta dalle regole proprie dell'azione amministrativa.

In altri termini, ai fini della sussistenza di tale responsabilità, era necessario che il pubblico dipendente agisse in base al cd. rapporto di immedesimazione organica, rispondendo l'ente unicamente per gli atti posti in essere nell'ambito delle mansioni espletate dal suo lavoratore.

¹⁶ INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023 - Corte dei Conti - Procura Generale.

Oggi, la giurisprudenza ritiene superabile tale restrittiva impostazione, assoggettando a responsabilità anche il privato legato alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio meramente occasionale.

Permane, in ogni caso, la sussistenza di una relazione qualificata e funzionale tra l'autore del danno e l'amministrazione che lo ha subito, relazione che costituisce elemento imprescindibile affinché la Corte dei Conti possa pronunciarsi in ordine a tale responsabilità.

Sulla scorta di tale impostazione, i giudici contabili hanno attribuito natura pubblica al titolare di un albergo, considerato come funzionario di fatto nell'ambito del procedimento di esazione della tassa di soggiorno.

Recentemente, la Corte ha condannato soggetti privati a risarcire il danno erariale derivante dall'indebito conseguimento di un finanziamento pubblico erogato loro per la realizzazione di un programma finalizzato al rafforzamento di un sistema regionale di ricerca e innovazione, mediante la realizzazione di siti internet aziendali.

Le Sezioni Unite della Cassazione, chiamate a pronunciarsi sul lamentato difetto di giurisdizione (fondato sull'insussistenza di un rapporto di servizio con l'ente pubblico così come pure di un interesse pubblico diretto e consistente nella rimozione di ostacoli alla diffusione dell'*e-business* e dell'*e-commerce*), hanno invece escluso trattarsi di elargizioni a fondo perduto, svincolate dalla realizzazione di un programma specifico, in quanto dal bando emergeva che, in caso di mancata realizzazione dell'intervento, l'ente avrebbe provveduto a revocare il contributo concesso, con annesso recupero delle somme nel frattempo elargite.

Secondo gli Ermellini, ai fini della giurisdizione contabile, *“è sufficiente accertare la sussistenza di un rapporto di servizio, essendo sintomatico del fatto che i destinatari privati del contributo concorrevano alla realizzazione del*

*programma individuato dalla stessa amministrazione attraverso la gestione di risorse pubbliche*¹⁷.

La Corte ha infatti riscontrato che di frequente la Pubblica Amministrazione persegue i propri fini istituzionali attraverso soggetti non appartenenti al proprio apparato organico: *“ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, è irrilevante il titolo in base al quale viene gestito il denaro pubblico, potendosi trattare di rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche di una concessione amministrativa o di un contratto privato ... il discrimine della giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto – che può ben essere un privato – alla natura del danno e degli scopi perseguiti, che nel caso di specie sviavano dalle finalità indicate dall’amministrazione”*.

Anche in una successiva pronuncia¹⁸ le Sezioni Unite hanno ritenuto sussistente la giurisdizione contabile per danno erariale in presenza di un rapporto di servizio col privato, laddove l’amministrazione lo abbia incaricato di svolgere un’attività o un servizio pubblico, non essendo rilevante il titolo in base al quale l’uno o altra vengano prestati.

Per la Corte, la giurisdizione della Corte dei conti sussiste anche nei confronti di coloro che con la società di diritto privato abbiano intrattenuto un rapporto organico, qualora dai loro comportamenti derivi uno sviamento delle risorse dal fine pubblico cui erano destinate.

Ciò in quanto il rapporto di servizio va considerato anche tenendo conto della condotta di soggetti che impersonano tali organi, per cui anche di quella di chi, amministratore o legale rappresentante della società, impiega le risorse pubbliche in modo difforme dallo scopo posto a base del loro conferimento¹⁹.

¹⁷ Cass., S.U., ordinanza 17.02.2022, n. 5228.

¹⁸ Cass., S.U., ordinanza 17.05.2022, n. 15893.

¹⁹ DONATO Aurora, *Responsabilità per danno erariale: una nozione di rapporto di servizio che amplia i confini della giurisdizione della Corte dei Conti*, www.legal-team.it/responsabilità-danno-erariale-servizio-giurisdizione.

In alcuni casi, la giurisprudenza ha avallato un concetto di *occasionalità necessaria*, dovendosi dimostrare che il danno (nel caso di specie, all'immagine della P.A.) si è verificato proprio per la particolare funzione pubblica svolta dall'agente, senza la quale non si avrebbe il rapporto funzionale alla realizzazione del danno: *“il nesso assume, quindi, una connotazione oggettiva, indipendente dalle finalità del soggetto agente, che non hanno alcun rilievo al fine della prospettazione della responsabilità della pubblica amministrazione per i danni cagionati dal soggetto in rapporto organico con la stessa; con il paradossale esito”* che l'amministrazione, oltre a retribuire il dipendente o il soggetto in rapporto di servizio per attività contrastanti con il pubblico interesse, dovrebbe addirittura farsi carico delle relative conseguenze dannose²⁰.

Affinché sussista la responsabilità amministrativa, occorre che sia stata posta in essere una condotta illecita, omissiva o commissiva, in violazione dei doveri d'ufficio, ovvero degli obblighi di corretta gestione.

Tra le condotte omissive rileva, in particolare, la mancata o non tempestiva denuncia di danni erariali che impedisca alla Procura l'attivazione delle iniziative giudiziali, prima della scadenza del termine prescrizione²¹.

Il comma 1 dell'art. 1 della Legge n. 20/1994 prevede che non siano sindacabili nel merito le scelte discrezionali; tuttavia, la giurisprudenza ha precisato che tale limitazione non preclude alla Corte la facoltà di verificare le modalità con le quali il potere discrezionale viene esercitato con riferimento ai parametri di razionalità e logicità delle scelte, di economicità e buona amministrazione, di congruità e proporzionalità tra mezzi e fini, insomma in virtù di tutti i principi che sovrintendono all'azione amministrativa.

Infine, occorre sussista il nesso eziologico tra la condotta antigiuridica posta in essere e l'evento lesivo: il rapporto di causa-effetto tra la trasgressione

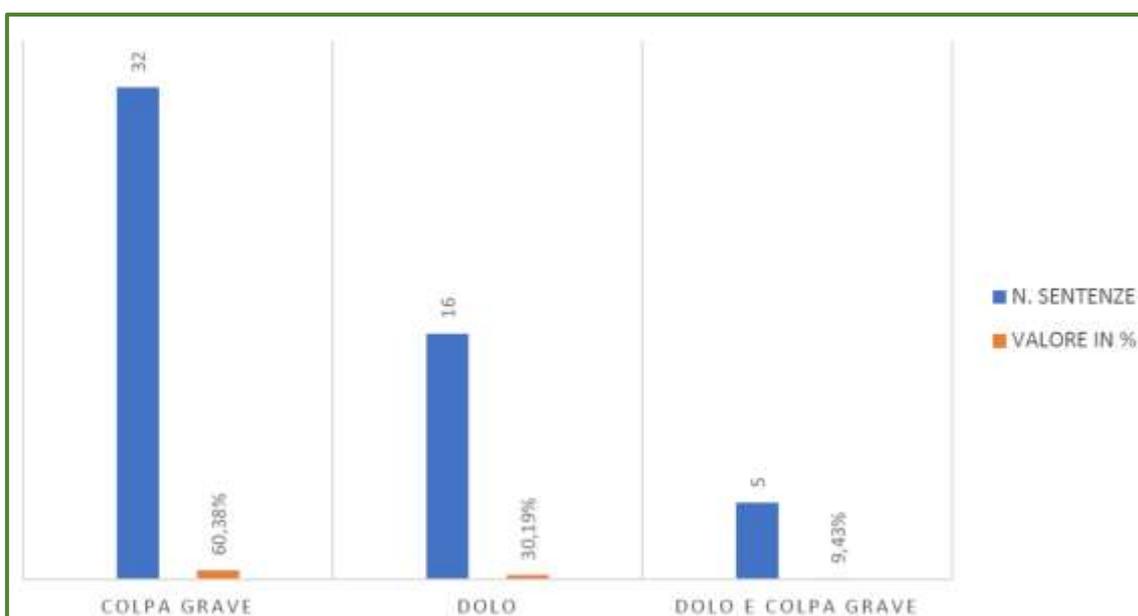
²⁰ TOMASSINI Elena, *Il danno all'immagine dell'amministrazione di appartenenza si configura solo quando vi è un rapporto di occasionalità necessaria tra la condotta del soggetto agente e il danno*, Riv. Corte conti, 2022, p. 223.

²¹ Art. 3, comma 4, Legge n. 20/1994.

azionata dal dipendente pubblico e l'evento, che determina il concretizzarsi del danno erariale.

1.3. Colpa grave, dolo e potere riduttivo

Ulteriore elemento che connota la responsabilità amministrativa è la colpevolezza: l'art. 1 sopra citato dispone che tale responsabilità sia limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con **dolo o colpa grave**²², da accertarsi *ex ante*, dunque al momento dell'attuazione della condotta.



23

²² Così confermato dall'art. 12, comma 2, del D.Lgs. n. 175/2016.

²³ INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023 - Corte dei Conti - Procura Generale.

Tale disposizione è stata confermata nel 1996²⁴: solo per pochi voti, infatti, non è stato approvato in Parlamento un emendamento volto a limitare la responsabilità *de qua* alla sola ipotesi dolosa, escludendo dunque i casi di colpa grave.

Sul punto, la Consulta²⁵, chiamata a pronunciarsi sul contrasto della normativa del 1996 con gli artt. 3, 97 e 103 della Costituzione, ha ritenuto la stessa legittima, essendo l'intento del Legislatore quello *“di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzia nello svolgimento dell'attività amministrativa”*.

La colpa grave discende da condotte illecite poste in essere senza che sia osservato un *minimun* di diligenza, perizia e prudenza necessari affinché il danno non si produca.

Il concetto di colpa grave è mutato nel tempo, risentendo in particolare dell'accresciuta professionalità e formazione dei dipendenti pubblici, nonché della maggiore capacità organizzativa della Pubblica Amministrazione.

Qualora alla causazione del danno abbiano concorso più soggetti, ciascuno caratterizzato da un differente grado di colpevolezza (alcuni a titolo di dolo, altri a titolo di colpa grave), emerge *“un vero e proprio obbligo di ripartizione della condanna in relazione al grado di partecipazione dei concorrenti”*, con conseguente differenziazione del trattamento sanzionatorio²⁶.

Con il D.L. n. 76/2020 (cd. decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni dalla Legge 11.09.2020 n. 120 e finalizzato ad accelerare la ripresa dell'Italia dopo l'emergenza Covid-19, diventa elemento strutturale della

²⁴ Art. 3 del D.L. 23.10.1996, n. 543, convertito dalla Legge 20.12.1996 n. 639, a mente del quale *“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 la insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali”*.

²⁵ Sentenza 20 novembre 1998, n. 371

²⁶ PANACCIULLI, *cit.*

responsabilità erariale il dolo in senso penalistico²⁷, con contemporanea abolizione temporanea della colpa commissiva.

L'art. 21 del D.L. ha stabilito che all'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo, sia inserito il seguente: *“La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”*. -2. *Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista al primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”*.

Tale disposizione normativa ha suscitato non pochi dubbi e perplessità: le Sezioni Unite della Corte dei Conti hanno evidenziato che il timore dei funzionari pubblici di incorrere nelle maglie della responsabilità erariale doveva necessariamente tenere conto di altri fattori che determinano l'incapacità provvedimentale della P.A., quali la confusione legislativa, le carenze di organico, ecc.

Inoltre, la cd. *“paura di firma”* è stata smentita dalle statistiche pubblicate nell'anno 2020 in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, ove è stato dimostrato che l'azione contabile era collegata per la gran parte ad ipotesi di danno erariale causato proprio da colpa grave.

Anche la dottrina ha rilevato che *“più che portare al superamento della cd. ‘burocrazia difensiva’, si corre il rischio di aumentare l'impunità di amministratori*

²⁷ Art. 43, comma 1, cod. pen. a mente del quale *“è doloso, o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione o 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”*.

e funzionari pubblici portati a perseguire interessi personali ed egoistici e non quello pubblico e generale e della collettività”.

Con la novella del 2020, inoltre, la prova dell'illecito deve comprendere non solo la volontà della condotta antiggiuridica, ma anche la volontà dell'evento dannoso, con conseguenti ripercussioni sul piano processuale in termini di onere probatorio.

Strettamente connesso all'elemento soggettivo è il potere riduttivo (art. 1, comma 1*bis*, della Legge n. 20 del 1994), che consente al giudice di determinare un danno inferiore rispetto a quello cagionato: *“l’istituto contempera ... in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità, da un lato, la misura della condotta su cui il legislatore ha riposto affidamento per impedire il rischio del danno e, dall’altro, il grado di esigibilità di essa nel concreto, in ossequio ad una concezione pubblicistico-sanzionatoria (e, dunque, dissuasiva) della responsabilità amministrativo-contabile medesima”*²⁸.

L'Autore richiama, sul punto, le circostanze valorizzate dalla giurisprudenza della Corte dei Conti, sia di tipo soggettivo (buona fede, inesperienza dell'agente, difficoltà operative), sia di tipo oggettivo (complessità della disciplina da applicare, grave disorganizzazione dell'apparato amministrativo).

E proprio la disorganizzazione è stata oggetto della pronuncia n. 483 del 2021 della Sezione I centrale d'appello, unitamente alla collaborazione omissiva del personale dirigenziale: partendo dall'inapplicabilità del potere riduttivo alle ipotesi dolose²⁹, i giudici contabili rilevano come la mitigazione del danno imputabile all'autore dell'illecito sia stata in taluni casi anche metro di giudizio del grado di colpevolezza.

²⁸ MUCCIO Francesca, *Recenti approdi su potere riduttivo ed elemento soggettivo dell'illecito*, in *Riv. Corte conti*, 2021, p. 195.

²⁹ Corte dei Conti, Sez. riun. giur., 15 aprile 1979, n. 115.

Ma con la sentenza del 2021 ritengono, al pari di altre statuizioni³⁰, che il potere riduttivo non possa operare solamente su un danno già quantificato nel suo ammontare, collocandosi al di fuori della fattispecie illecita e dopo la sua stima: *“proprio riferendosi all’ampia riduzione del danno svolta in prime cure, tale da escludere l’elemento soggettivo dell’illecito e all’impossibilità che il giudice valorizzi elementi interni alla fattispecie dannosa, la Sezione I centrale d’appello ... assolve i convenuti, per carenza della colpa grave, argomentando sulla non ravvisabilità di quella negligenza, imprudenza o imperizia nella forma voluta dal legislatore per esigerne una restituzione”*³¹.

³⁰ Corte dei Conti, sez. III centr. App, 27.12.2021, n. 603; sez. II centr. App., 14.12.2018, n. 277.

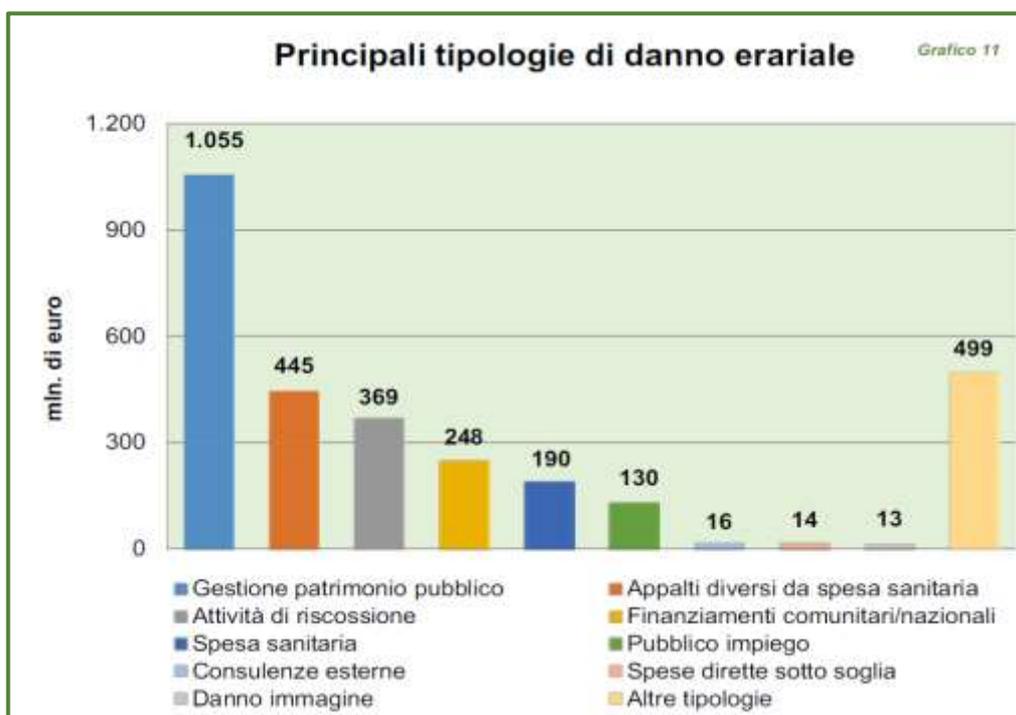
³¹ MUCCIO, *cit.*, p. 197.

2. I nuovi danni erariali

2.1. Nozione di danno erariale e nuove tipologie

Il danno erariale è la lesione dell'interesse pubblico finanziario arrecata da un soggetto collocato di fatto all'interno della fase decisionale del procedimento amministrativo, lesione in virtù della quale si radica la giurisdizione della Corte dei Conti.

Nel secolo scorso la giurisprudenza, di legittimità e contabile, privilegiava una concezione statica di danno erariale *“anche per le caratteristiche della responsabilità amministrativa, a quel tempo legata a stretto contatto con la responsabilità dei contabili ed in sostanza incline a dare rilievo giuridico alla perdita arrecata al bilancio pubblico”*³².



33

³² FESTA Antonino Maria, *I nuovi danni erariali*, Riv. Corte Conti, 2021, fascicolo n. 6.

³³ Dati riferiti all'anno 2019 Atti XVIII Legislatura -Doc. XXXVIII - RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELLE FORZE DI POLIZIA, SULLO STATO DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA E SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA.

Più recentemente, invece, anche alla luce della riforma costituzionale del 2012³⁴, il danno erariale viene inteso non più solo a tutela della singola lesione dell'interesse pubblico economico, quanto piuttosto *“incline a proteggere il bilancio pubblico consolidato nella sua qualificazione di bene pubblico finalizzato al perseguimento della sana gestione finanziaria attraverso il coordinamento della finanza pubblica e la leale collaborazione tra gli enti pubblici”*³⁵.

L'Autore ritiene che sia *“il danno all'interesse pubblico finanziario la nuova frontiera del danno erariale, soprattutto successivamente la riformulazione dell'art. 81, comma 1, Cost. che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio. Tale tipologia di danno diviso nella mancata entrata ovvero nella inutile spesa, trova una sua individuazione nel **danno alla concorrenza**”*.

“Esso scaturisce dall'illegittimo svolgimento del procedimento ad evidenza pubblica e dalla scelta non aderente al rapporto qualità-prezzo dell'offerta economica più vantaggiosa che impedisce l'esito della gara più congruo in base alle esigenze della pubblica amministrazione”, da ricollegarsi al danno da tangente o, secondo la giurisprudenza della Corte dei Conti, al danno all'immagine alla Pubblica Amministrazione, di cui si dirà più avanti.

Elemento oggettivo della responsabilità amministrativa è dunque il danno consistente nel danneggiamento o nella perdita di beni o denaro prodotto alla propria o ad altra amministrazione³⁶, o nel mancato conseguimento di incrementi patrimoniali³⁷.

Tale pregiudizio può essere, sia **diretto** che **indiretto**, quest'ultimo causato a terzi nei cui confronti l'amministrazione di appartenenza è tenuta al risarcimento.

³⁴ Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Legge n. 243 del 2012.

³⁵ FESTA, *cit.*

³⁶ Art. 1, comma 4, Legge n. 20/1994.

³⁷ Art. 1223 cod. civ.



38

Nel tempo, la giurisprudenza contabile ha elaborato diverse tipologie di danno erariale; in particolare la sezione giurisdizionale per la Toscana ha statuito in merito ad esse, evidenziandone caratteristiche e criteri di quantificazione.

In particolare, relativamente al **danno patrimoniale da lesione del rapporto sinallagmatico**, esso ricorre quando vi è una distrazione delle energie lavorative del dipendente dai suoi compiti istituzionali, ponendo egli in essere attività di rilievo penale, con la conseguente disutilità della relativa spesa.

Si verifica, dice la Corte *“un’alterazione tra le prestazioni lavorative rese e la retribuzione che diventa, in tutto o in parte, priva di causa (Sez. III Centr. App. n. 479/2017; Sez. Giur. Lombardia n. 301/2019) ... la perdita patrimoniale subita non può essere circoscritta al tempo delle condotte illecite, in quanto la reiterazione delle stesse condotte produce effetti sistemici che impattano direttamente sul contratto di lavoro e che minano la fiducia stessa che l’amministrazione ripone nella esatta esecuzione della prestazione lavorativa ... (Sez. I Centr. App. n. 119/2021; Sez. II Centr. App. n. 43/2020)”*.

Con riferimento al **danno patrimoniale da disservizio**, esso ha ad oggetto il costo aggiuntivo sostenuto dall’amministrazione danneggiata per il

³⁸ Dati riferiti all’anno 2019 – Atti XVIII Legislatura -Doc. XXXVIII - RELAZIONE SULL’ATTIVITÀ DELLE FORZE DI POLIZIA, SULLO STATO DELL’ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA E SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

ripristino della legalità, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, allorché le condotte delittuose abbiano inciso sui processi organizzativi e di funzionamento della P.A., distogliendo risorse per il perseguimento dei fini istituzionali e rendendo necessaria la loro concentrazione per sanzionare il dipendente infedele e ripristinare la legalità dell'azione amministrativa.

La quantificazione di tale danno avviene sulla base delle ore lavorative necessarie per interloquire con gli inquirenti e porre rimedio alle conseguenze delle condotte illecite.

Per la giurisprudenza, il danno da disservizio *disarticola* i processi organizzativi e di funzionamento della compagine amministrativa di riferimento, distogliendo risorse per il funzionamento dei fini istituzionali (Sez. II Centr. App n. 301/2018 e n. 43/2020).

Fra i danni a contenuto patrimoniale, la Corte contempla anche quello **da assenteismo**, disciplinato dall'art. 55-*quinques* del D.Lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 69 del D.Lgs. n. 150/2009. All'assenteismo è altresì correlato il danno all'immagine, fattispecie speciale (anche dopo la sentenza n. 61/2020 della Corte Costituzionale), svincolata dal previo definitivo accertamento penale (Sez. II Centr. App. n. 208/2020; Sez. I Centr. App. n. 73/2021).

Da ultimo, la giurisprudenza ha individuato anche un **danno all'Unione Europea**, funzionale alla tutela del bilancio eurocomunitario.

Del resto, come evidenziato dalla dottrina, è di palese evidenza “*una situazione magmatica del concetto di danno erariale che, sebbene consolidato negli elementi strutturali, muta aspetto e configurazione soprattutto a causa di interventi legislativi per lo più generici che richiedono una sempre maggiore attività interpretativa da parte del giudice contabile*”³⁹.

³⁹ FESTA, *cit.*

2.2. Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione

Superata la concezione di danno erariale legata ai soli aspetti patrimoniali e pubblici, da tempo dottrina e giurisprudenza accordano tutela anche ad aspetti non patrimoniali e morali.

Tra questi, ampio spazio è stato dato al danno *“derivante dalla lesione del diritto all'immagine della pubblica amministrazione nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost.”*⁴⁰.

*“identificato il danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della pubblica amministrazione nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost., è sostanzialmente questa norma ad offrire fondamento alla rilevanza di tale diritto”*⁴¹

Tale figura di danno ha visto la luce grazie all'attività giurisprudenziale della Corte dei Conti, in un momento in cui le condotte illecite degli agenti pubblici, *“contrastando con i principi di buon andamento e legalità dell'azione amministrativa, ingeneravano nell'opinione dei cittadini sfiducia e riprovazione, con la conseguenza della disaffezione al rispetto delle regole e degli obblighi civili, che trovano ordinariamente sintesi proprio nel rapporto con l'apparato amministrativo dello Stato”*⁴².

Il Legislatore interviene nel 2009 con il D.L. n. 78 (cd. Lodo Bernardo)⁴³, prevedendo all'art. 30ter che le procure della Corte dei Conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine solo in presenza di una sentenza irrevocabile di condanna per delitti commessi contro la Pubblica Amministrazione e di cui al capo I, titolo II, libro II del codice penale.

⁴⁰ Corte cost. sentenza n. 355/2010.

⁴¹ MARRE' BRUNENGHI Carlo Efisio, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione dopo la sentenza della Corte costituzionale 19 luglio 2019 n. 191*, Riv. Corte Conti, 2020, p. 226.

⁴² IOCCA Luigia, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione da assenteismo fraudolento, tra pronunce di incostituzionalità e sopravvenienze normative*, Riv. Corte Conti, 2022, p. 149.

⁴³ Convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 102/2009.

Tale disposizione è stata poi successivamente abrogata dal codice di giustizia contabile (D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174), abrogazione dai più interpretata come superamento dei limiti della perseguibilità di tale danno, ipotizzabile dopo l'entra in vigore del codice anche per i delitti comuni.

La disciplina attuale, contenuta nell'art. 51, comma 7, del codice fa generico riferimento ad una *sentenza irrevocabile di condanna*, senza specificare il reato.

La Consulta⁴⁴, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di tale ultima disposizione, ha ritenuto di rinvenire l'ambito dei reati, che consente l'azione risarcitoria, nella stessa: la norma autorizza il risarcimento del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione a seguito di un qualsiasi delitto commesso dal pubblico dipendente a danno dell'amministrazione di appartenenza, purchè accertato in maniera definitiva.

Sul tema si è pronunciata anche la Sezione ligure della Corte dei Conti⁴⁵, la quale ha aderito all'orientamento estensivo, ritenendo tuttavia indispensabile per la promovibilità dell'azione risarcitoria il giudicato penale di condanna definitiva che non può essere "*compensata da una condanna civilistica alle spese e al risarcimento dei danni, attese anche le diverse finalità e portata di tale pronuncia*".

Tuttavia, il contrasto giurisprudenziale su questo tema non appare allo stato risolto.

Una delle ipotesi più ricorrenti in cui si realizza tale lesione attiene alle false attestazioni o certificazioni messe in atto dal dipendente pubblico⁴⁶: "*deve individuarsi nel pregiudizio che viola il buon andamento dell'amministrazione la quale, a seguito della condotta assunta dai dipendenti fedifraghi, perde la credibilità presso la comunità amministrata ... sollecitata a convincersi che detta*

⁴⁴ Sentenza 19 luglio 2019, n. 191.

⁴⁵ Sentenza n. 110 del 2020.

⁴⁶ Art. 55-*quinques* del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

condotta riproduca la modalità a mezzo della quale l'amministrazione opera abitualmente⁴⁷.

3. Il danno per mancato introito delle sanzioni amministrative

3.1. Le funzioni dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro

L'ispezione del lavoro, che contempla anche quelle in materia di previdenza sociale e di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro, costituisce un importante strumento di tutela diretta dei lavoratori, ma anche dei datori di lavoro che operano nel rispetto delle norme di legge.

Infatti, condizioni di legalità determinano la salvaguardia della libera concorrenza e della leale competizione delle imprese sul mercato, mediante la prevenzione di comportamenti elusivi o irregolari.

Una moderna lettura in chiave costituzionalmente orientata dell'attività ispettiva pone in evidenza, oltre al centrale obiettivo di buon andamento della p.a. (art. 97 Cost.) ... anche altri precetti costituzionali che ispirano e legittimano le ispezioni esterne: ... l'art. 38 Cost., che prevede l'effettivo adempimento degli obblighi contributivi ed assicurativi a carico del datore di lavoro a tutela del lavoratore⁴⁸

L'ispezione del lavoro è un procedimento amministrativo di natura istruttoria, che si caratterizza per l'esercizio di una potestà riconosciuta dall'ordinamento giuridico ai soggetti preposti ai controlli, finalizzato ad acquisire elementi oggettivi e valutativi e che si conclude con l'adozione di specifici provvedimenti, anche sanzionatori.

⁴⁷ FILICE Matteo, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione da falsa attestazione della presenza in servizio: tra resistenza ed approvazione*, Riv. Corte Conti, 2021, p. 256.

⁴⁸ TENORE Vito, *Riflessioni sull'attualità di uno studio sull'attività ispettiva della Pubblica Amministrazione*, Riv. Corte Conti, 2021, p. 57.

L'introduzione del concetto di vigilanza sui rapporti di lavoro risale ai primi anni del '900. Il procedimento di organizzazione a livello periferico delle strutture delegate alla vigilanza sul lavoro si realizza nel 1912, con l'istituzione del "Corpo degli Ispettori del Lavoro e dell'Industria".

L'evoluzione è proseguita poi con varie riforme: le ultime tuttora vigenti sono il D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124 (*"Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della Legge 14 febbraio 2003, n. 30"*), la direttiva del Ministro del lavoro del 18 settembre 2008 (nota come "Direttiva Sacconi") con la quale sono state dettate precise disposizioni per il personale ispettivo, attinenti alle modalità di programmazione e svolgimento dell'attività di vigilanza ispettiva con il massimo livello di uniformità e trasparenza e, da ultimo, il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 149⁴⁹.

Al fine di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, il D.Lgs. 149/2015 ha disposto l'istituzione di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro", che integra i servizi ispettivi del Ministero del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL.

L'Ispettorato ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotato di autonomia organizzativa e contabile ed è posto sotto la vigilanza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che ne monitora periodicamente gli obiettivi e la corretta gestione delle risorse finanziarie.

L'INL, tra i vari compiti istituzionali, esercita e coordina sul territorio nazionale la funzione di vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nei limiti delle competenze attribuite al personale ispettivo con il D.Lgs. n. 81/2008.

⁴⁹ *"Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della Legge 10 dicembre 2014, n. 183"* (Jobs Act)

Il 10 febbraio 2020, l'Ispettorato ha emanato le Linee guida e le indicazioni operative in materia di segnalazioni e denunce di danno erariale, e di esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei Conti.

3.2. La Legge n. 689 del 1981

La Legge 24.11.1981 n. 689 ("Modifiche al sistema penale") segue le precedenti leggi di depenalizzazione del 1967 e del 1975, trasferendo la disciplina sanzionatoria di alcuni illeciti dall'ambito penalistico a quello amministrativo.

Di conseguenza, non solo muta la natura giuridica dell'illecito, ma anche quella della sanzione allo stesso collegata, da irrogarsi da parte dell'autorità preposta secondo le regole del procedimento amministrativo.

Il Legislatore del 1981 ha definito altresì le varie fasi del procedimento sanzionatorio.

Laddove, alla conclusione di un accertamento ispettivo, l'organo di vigilanza rilevi inadempienze alla normativa in materia di lavoro che comportino l'applicazione delle sanzioni amministrative, procederà alla contestazione degli illeciti riscontrati mediante un verbale unico di accertamento e notificazione nei termini fissati dall'art. 14⁵⁰ della Legge medesima.

Tale atto deve riportare una chiara esposizione delle violazioni rilevate e quindi delle ragioni che hanno determinato l'irrogazione delle sanzioni, l'entità delle stesse, i termini e le modalità di estinzione delle sanzioni comminate, tramite

⁵⁰ *La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa. Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento ... L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto.*

l'adempimento alla diffida con pagamento in misura minima (art. 13, D.Lgs. n. 124/2004) o con il pagamento in misura ridotta (art. 16, Legge n. 689/81).

Fondamentale è, altresì, l'indicazione degli strumenti di difesa amministrativa o giudiziaria che è possibile attivare da parte del soggetto ispezionato e nei cui confronti sono state elevate le sanzioni.

La Legge n. 689/1981 *“prevede uno specifico procedimento che deve essere adottato dall'autorità amministrativa preposta all'irrogazione della sanzionatoria pecuniaria sia a fronte della prestazione di istanza difensiva, sia in assenza di attività defensionale da parte del contravventore, in ragione della peculiarità del sistema sanzionatorio; i procedimenti amministrativi ... devono essere attivati con regolarità per acquisire i crediti della pubblica amministrazione e per mantenere l'effetto deterrente dell'apparato sanzionatorio nei confronti dei comportamenti illeciti, apparato sanzionatorio che, giova ricordare, ha dei costi per il personale presposto alla vigilanza e per le strutture amministrative deputate alla gestione delle pratiche del contenzioso”*⁵¹.

3.3. La giurisprudenza sui danni da mancato introito delle sanzioni amministrative

La giurisprudenza contabile si è più volte occupata dei profili di responsabilità erariale per il mancato recupero delle sanzioni amministrative⁵².

⁵¹ PERIN Massimo, *Il danno erariale conseguente al mancato introito dei proventi contravvenzionali*, 2007, www.lexitalia.it

⁵² Sez. giurisdizionale per la Regione Liguria 29.09.2005, n. 1252; Sez. App. Sicilia 02.10.2006, n. 156; Sez. Abruzzo 23.04.2007, n. 432; Sez. Abruzzo 23.03.2006, n. 175; Il Sez. giurisdizionale centrale di Appello n. 378/2006.

La Sezione Sicilia⁵³ si è occupata di alcune condotte arbitrarie, a seguito delle quali gli importi sanzionatori avevano subito una decurtazione, talvolta in misura pari alla metà.

I giudici contabili hanno ravvisato la violazione del Codice della Strada e degli artt. 14 e seguenti della Legge n. 689/1981, affermando che *“quando ad una violazione amministrativa consegue una sanzione pecuniaria, i cui limiti edittali minimi e massimi sono tassativamente fissati dal legislatore, la violazione amministrativa ... deve essere immediatamente contestata al trasgressore, redigendo contestuale verbale; se la contestazione della violazione non è immediata, essa deve essere notificata ... il trasgressore può estinguere l’obbligazione pecuniaria di natura sanzionatoria con il pagamento in misura ridotta, entro i termini specificati dalla legge”*.

Continua la Corte: *“se il trasgressore non fruisce del pagamento in misura ridotta e non propone, o lo fa con esito infruttuoso, i rimedi amministrativi ... e giurisdizionali ..., il verbale di contestazione della violazione ... e l’ordinanza-ingiunzione diventano titolo esecutivo”*.

Non è dunque configurabile alcun potere di autotutela in ordine all’annullamento o alla modifica delle sanzioni *ex lege* previste: *“qualsiasi decurtazione ... conseguente alla riscontrata violazione, operata al di fuori dell’ambito normativo e da un’autorità ivi non contemplata, si palesa illegittima e pertanto foriera di danno erariale”*.

Come evidenziato dalla dottrina, *“per la giurisprudenza contabile non vi è nessun dubbio sulla circostanza che l’evento danno consiste nel pregiudizio susseguente al mancato introito di proventi contravvenzionali”*, evidenziando come *“in tali fattispecie, l’elemento psicologico della colpa di rilevante gravità emerge quando non si tiene nella necessaria considerazione ed importanza il*

⁵³ Sentenza n. 1428 de 04.06.2007.

delicato settore della gestione del contenzioso amministrativo, vulnerando così il rispetto della legittimità dell'azione amministrativa"⁵⁴.

Aggiunge l'Autore che, se tale settore "non viene diligentemente e correttamente curato, oltre a prodursi il mancato introito delle contravvenzioni ..., si vanifica anche l'azione di contrasto alle violazioni amministrative ... è necessario, per l'autorevolezza del potere punitivo esercitato dall'amministrazione, che il settore contenzioso venga svolto con imparzialità ed efficienza, evitando quei comportamenti ... dove gli operatori decidono se, come e quando intervenire, con la conseguenza che l'applicazione delle sanzioni stabilite per le violazioni delle regole sono rimesse alla volontà ed anche all'arbitrio di coloro che sono preposti alle funzioni repressive di controllo".

Anche più recentemente⁵⁵, la Corte dei Conti ha stabilito sussistere il danno erariale derivante dalla mancata riscossione di contravvenzioni per violazioni del Codice della Strada.

Dagli accertamenti compiuti è emerso infatti che un ente comunale non aveva proceduto, nell'anno 2018, all'elaborazione, notifica e contestazione dei numerosi verbali per tali infrazioni, con conseguente inesigibilità delle relative sanzioni.

L'Amministrazione aveva formalizzato una contestazione disciplinare nei confronti del comandante della Polizia Locale e della dipendente assegnata in via continuativa alla gestione delle procedure di verbalizzazione, procedimento sfociato in un rimprovero scritto per entrambi i soggetti.

Secondo la Corte sussisteva nel caso di specie il requisito della colpa grave: quella della dipendente per aver omesso doverosi adempimenti preordinati alla riscossione dei relativi proventi; quella del Comandante della Polizia Locale per non aver vigilato sull'operato degli uffici, omettendo di avviare

⁵⁴ PERIN, *cit.*

⁵⁵ Sez. giurisdizionale per l'Umbria, deliberazione n. 66 del 2020.

le azioni necessarie a garantirne il buon andamento, nonché di intraprendere quelle utili ad ovviare alle inefficienze pregiudizievoli all'erario.

Il processo di elaborazione delle sanzioni amministrative era risultato infatti contraddistinto da gravi disfunzioni organizzative, problematiche relazionali, ed incapacità organizzativa, che avevano causato i fatti oggetto di giudizio.

Per i giudici contabili, l'inadeguatezza dei rimedi approntati e la piena consapevolezza della condizione di arretrato in cui versava l'ufficio sono risultati rilevanti ai fini della configurabilità di un'ipotesi di responsabilità per colpa grave in capo ai soggetti interessati; in particolare, relativamente al Comandante, hanno assunto rilievo la durata permanente in carica, il ritardo nel dare riscontro alle richieste del personale dipendente, l'inadeguatezza delle soluzioni approntate e, da ultimo, l'assenza di interventi sostanziali volti a compulsare sia l'attività che il lavoratore.

Colpa grave ravvisata anche in una precedente sentenza⁵⁶ che aveva deciso un caso di mancata esazione di una tassa, non avendo l'ente preposto avviato le azioni di accertamento e riscossione nel termine di decadenza: in tal caso, il danno derivante dalle condotte omissione era conseguenza immediata e diretta delle stesse, in quanto cagionato da comportamenti omissivi, inerti e negligenti.

4. La stipula delle polizze assicurative

4.1. La Legge Finanziaria del 2008

L'art. 3, comma 59, della Legge Finanziaria del 2008 ha previsto la nullità *“dei contratti di assicurazione con i quali un ente pubblico assicuri propri*

⁵⁶ Sez. giurisdizionale per la Regione Puglia n. 324/2017.

amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile".

Ha inoltre disposto che l'efficacia di eventuali contratti in corso al momento dell'entrata in vigore della legge cessasse alla data del 30 giugno 2008.

La norma conclude prevedendo che "in caso di violazione delle presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo".

Sin dalla sua emanazione la norma ha posto alcuni interrogativi, che la dottrina prima, e la giurisprudenza contabile poi, hanno cercato di risolvere.

In primis, la platea dei soggetti alla quale essa si rivolgeva: "appare evidente che il Legislatore si riferisca al genus di enti pubblici cui appartengono tutti gli enti che gestiscono la cosa pubblica. Lo Stato innanzitutto, le Regioni, gli enti locali, gli enti pubblici istituzionali, quelli pubblici economici e ... anche le società a partecipazione pubblica. Se così non fosse la norma avrebbe una portata limitatissima riferita ai soli enti pubblici istituzionali"⁵⁷.

Per quanto attiene invece al procedimento sanzionatorio che si attiva in caso di stipula (e/o proroga) di contratti vietati, la dottrina ha evidenziato le *forti analogie* con quello previsto *"all'art. 30, comma 15, Legge 289 del 2002, se pur la norma della legge fin. 2008 non dispone alcunché circa la spettanza del potere di azione per l'applicazione della sanzione e la conseguente individuazione del giudice competente"* pur non essendovi dubbi – in virtù della detta analogia – che *"anche questa ipotesi di responsabilità sanzionatoria ... debba essere attribuita alla Corte dei conti in sede giurisdizionale"*⁵⁸.

⁵⁷ LUPI Andrea, Art. 3, comma 59 della legge fin. 2008. Una nuova ipotesi di responsabilità sanzionatoria, La finanza locale, 2008.

⁵⁸ In senso conforme, Sez. giurisdizionale dell'Umbria 08.05.2007, sentenza n. 128, secondo la quale *"la sanzione rappresenta una nuova misura punitiva, di reazione agli illeciti amministrativi-contabili, la cui concreta applicazione*

L'Autore⁵⁹, poi, ritiene che debba essere lo stesso giudice contabile ad accertare preliminarmente la nullità del contratto di assicurazione stipulato in violazione del divieto.

4.2. Le successive pronunce della Corte dei Conti

Con Parere UPPA n. 23 del 25 marzo 2008, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica - nell'interpretare l'art. 3 di cui trattasi, ha specificato come il disposto normativo riguardasse esplicitamente rapporti assicurativi di rischi derivanti dall'espletamento di compiti istituzionali *"connessi con la carica"* e, dal punto di vista soggettivo, solamente coloro che svolgevano attività istituzionale in qualità di organo.

Il parere richiama i principi enunciati dalla Corte dei Conti circa l'illegittimità della copertura assicurativa dei rischi connessi a forme di responsabilità amministrativa, poiché vanificherebbero i principi di buona amministrazione che devono sovrintendere all'azione pubblica: è contraria *"ai fondamentali principi di cui agli artt. 3, 28 e 97 della Costituzione, tenendosi anche conto della peculiare natura di tale forma di responsabilità in relazione alla sua funzione di deterrenza che ne costituisce contenuto essenziale affianco a quello risarcitorio ... una tale funzione non possa e non debba essere eliminata od affievolita per di più utilizzando risorse pubbliche la cui destinazione a tale scopo va ritenuta illecita e produttiva di danno per l'erario dal momento che si realizza una traslazione del rischio dal soggetto imputabile e riconosciuto colpevole all'ente divenutone creditore"* (sez. Lombardia 09.05.2002 n. 942).

Il parere cita poi altre due pronunce: una prima ha configurato un'ipotesi di danno erariale nel costo affrontato per la stipula di un contratto di assicurazione comprendente i rischi della responsabilità amministrativa⁶⁰; nello stesso senso la

... è affidata alla Corte dei conti, quale giudice naturale precostituito per legge", ai sensi degli artt. 25 e 103, comma 2, della Costituzione.

⁵⁹ LUPI, *cit.*

⁶⁰ Sez. Marche, 18.08.2005 n. 584.

seconda statuizione, a mente della quale *“la stipula di polizza assicurativa destinata alla copertura ... di responsabilità amministrativa non è legittima con conseguenza di danno erariale”* (sez. Sicilia, 25.10.2006 n. 3054).

Del resto, la Corte⁶¹ – pronunciatisi pochi mesi dopo l'entrata in vigore della Finanziaria – ha ribadito la sussistenza della responsabilità amministrativa nei confronti di amministratori e segretari di un comune che avevano stipulato una polizza nel 1997: *“il pagamento, da parte di un Ente locale, dei premi assicurativi per polizze stipulate in favore dei propri dipendenti a copertura delle conseguenze derivanti da sentenza di condanna della Corte dei Conti, che discendono da illeciti amministrativi posti in essere dai dipendenti stessi nei confronti dell'ente medesimo o di altra amministrazione, non può che definirsi danno per l'erario, in quanto del tutto privo di sinallagma per la P.A. e non rispondente ad alcun pubblico interesse”*.

La Corte prosegue confermando un precedente orientamento secondo il quale *“... l'ampliamento della copertura assicurativa dei dirigenti e degli amministratori alle ipotesi risarcitorie supportate da condanne della Corte ... determina un sacrificio della parte di interessi dell'ente medesimo già soddisfatta da tali sentenze, nella misura corrispondente all'importo del premio pagamento per detto ampliamento. Pertanto, il pagamento di tale premio costituisce danno per il Comune (Corte dei Conti Umbria, sez. giurisd., 10.12.2002, n. 553)”*.

Infine, nel richiamare la disposizione della Legge Finanziaria, i giudici contabili le attribuiscono *“per un verso una valenza ricognitiva di un divieto già insito nel sistema e consacrato dalla costante ed uniforme giurisprudenza e per un altro verso una valenza innovativa e sanzionatoria (e come tale valevole solo per le fattispecie poste in essere dopo la sua entrata in vigore) che colpisce non solo gli autori dell'illecito, ma anche i beneficiari, con una sanzione che può arrivare fino a 10 volte il costo della polizza”*.

⁶¹ Sicilia, sez. giurisdiz., 04.03.2008 n. 734.

Va detto che la giurisprudenza da allora ha continuato a ritenere non stipulabili tali tipi di polizze, essendo il divieto contenuto nel comma 59 dell'art. 3 riferibile a tutti i pubblici dipendenti: *“ciò in considerazione del fatto che la responsabilità amministrativa contabile ... è istituito che attiene alla condotta di quanti si trovino in rapporto di servizio con una pubblica amministrazione, e che non sono soltanto gli amministratori in carica in virtù di un mandato elettorale. Deve pertanto ritenersi che la nullità sancita dall'art. 3 ... si estenda a tutti i casi di polizze stipulate da amministrazioni pubbliche a favore dei propri dipendenti a copertura delle conseguenze derivanti da illeciti amministrativi di cui si rendano responsabili”*⁶².

Ad analoga conclusione è giunta la Sezione Regionale di controllo per la Lombardia nel parere reso nel 2011⁶³, la quale, analizzando le disposizioni del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 163/2006) e del Regolamento attuativo, ha sottolineato come l'obbligo assicurativo sussista per le amministrazioni aggiudicatrici in favore dei dipendenti incaricati della progettazione dei lavori e della relativa verifica per i danni arrecati a terzi, ma non per quelli causati, con dolo o colpa grave, all'amministrazione di appartenenza.

Tali disposizioni che limitano *“l'applicazione di una norma generale (quella della responsabilità dei dipendenti pubblici per i danni arrecati a terzi nell'esercizio delle funzioni)”* non possono trovare applicazione al di fuori dei casi in esse considerati (art. 14 Preleggi): *“non possono legittimare analogo iniziativa per il rischio di responsabilità in cui possono incorrere gli stessi dipendenti interni ove incaricati delle altre attività tecniche (RUP, direzione lavori, coordinatori per la sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione, collaudo) o il funzionario/dirigente preposto al ruolo di responsabile del procedimento ai sensi della legge n. 241/1990”*.

⁶² Deliberazione n. 3/2009/PAR – Corte dei Conti in Sezione Regionale del controllo per l'Emilia – Romagna del 27.01.2009.

⁶³ Lombardia/665/2011/PAR.

Dice la Corte che per tali lavoratori bisogna ricorrere ad altre fonti – anche contrattuali – che legittimino la stipula di contratti di assicurazione per i danni a terzi, con oneri a carico della P.A. datrice di lavoro; naturalmente – precisano i giudici contabili – l'assicurazione, alla cui stipula l'ente pubblico, in quanto responsabile solidale, ha interesse, deve contemplare solo i danni a terzi e non quella amministrativo contabile del dipendente per i danni arrecati, con dolo o colpa grave, all'ente medesimo.

Conclude, poi, richiamando i propri precedenti⁶⁴ e ribadendo che *“un ente pubblico può assicurare quei rischi che rientrino nella sfera della propria responsabilità patrimoniale e che trasferiscano all'assicuratore la responsabilità patrimoniale stessa, mentre sarebbe priva di giustificazione e, come tale, causativa di danno erariale, l'assicurazione di eventi per i quali l'ente non deve rispondere e che non rappresentano un rischio per l'ente medesimo”*.

Anche più recentemente, nella vigenza del nuovo Codice dei contratti (D.Lgs. n. 50/2016), la Corte⁶⁵ ha ribadito il carattere di *regola generale* dell'art. 28 della Costituzione (e dell'art. 22 D.P.R. n. 3/1957) e, di conseguenza, l'eccezionale possibilità per l'Amministrazione pubblica di farsi carico delle spese assicurative⁶⁶, ricadendo nel disposto dell'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile⁶⁷.

Il divieto di estensione analogica delle norme eccezionali *“(la cui ratio si rinviene nell'esigenza di non allargare le deroghe alla disciplina generale facendo applicazione, in casi sprovvisti di apposita disciplina, delle norme di carattere generale secondo il principio quod contra rationem iuris receptum est, non est producendum ad consequentias)”* impedisce di applicare al verificatore cd. interno alla compagine amministrativa la regola della copertura assicurativa a

⁶⁴ Sez. giurisdizionale Umbria n. 553 del 10.12.2002; Sez. giurisdizionale Friuli Venezia Giulia n. 60 del 05.02.2033, oltre a Sez. giurisdizionale Sicilia n. 734 del 04.03.2008, *già cit.*

⁶⁵ Sez. controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 6/2021/PAR.

⁶⁶ Sez. regionale Piemonte n. 126/2017/PAR.

⁶⁷ *Le leggi che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non applicano oltre i casi e i tempi in essi considerati.*

carico dell'ente di appartenenza prevista, invece, dall'art. 24, comma 4, D.Lgs. n. 50/2016 per una figura tecnica diversa (incaricato alla progettazione).

La Corte precisa che, ricorrendo alle disposizioni contrattuali vigenti, l'Amministrazione pubblica potrà avvalersi, con accollo dei relativi oneri, della copertura assicurativa per la responsabilità civile dei dipendenti per i quali non esista una specifica norma derogatoria – nei limiti fissati dalla disciplina pattizia – e solo per i danni prodotti con colpa lieve, rispetto ai quali sussiste un interesse del datore pubblico, il quale è esposto all'obbligo di risarcimento senza la possibilità di rivalsa nei confronti del proprio dipendente.

Anche la Sezione giurisdizionale Toscana, nel 2017⁶⁸, in un caso di nullità sopraggiunta a seguito dell'entrata in vigore della norma imperativa del 2008, aveva ritenuto ammissibile la copertura, di cui si era onerato l'ente, della responsabilità per danno cagionato all'ente medesimo, o ad altri enti pubblici, con colpa lieve da amministratori e dipendenti, ivi compresa la loro tutela legale.

Dice la Corte: *“il fatto che il dipendente e/o l'amministratore pubblico sia portatore di un interesse altruistico, che si riversa a beneficio della collettività di cui l'ente è espressione, pone l'esigenza che l'ente medesimo tenga indenne il dipendente stesso per le spese legali sostenute ogni qualvolta sia chiamato a rispondere del suo operato pubblico in sede penale, civile ed amministrativa”*, fatti salvi i casi di lite attiva (ove la promozione del contenzioso era rimessa alla decisione degli assicurati).

La tutela – secondo i giudici contabili – deve essere accordata solo per il rimborso di spese relative a procedimenti che hanno visto i dipendenti assicurati quali imputati o condannati⁶⁹.

Come evidenziato dalla dottrina⁷⁰, *“la logica sottesa ai suddetti orientamenti normativi e giurisprudenziali è che la stipula delle richiamate polizze,*

⁶⁸ 12.10.2017, n. 243.

⁶⁹ V. anche, Sez. giurisd. Dell'Emilia Romagna, sentenza n. 319/2011.

⁷⁰ ASARO Massimo, *Le assicurazioni a copertura dei rischi degli enti pubblici e dei dipendenti pubblici*, www.segretaricomunalivighenzi.it

con l'assunzione da parte dell'ente pubblico dell'onere della tutela assicurativa dei propri amministratori o dipendenti, in ordine alla responsabilità amministrativa per danni alle pubbliche finanze, oggetto dei giudizi di responsabilità da parte della Corte dei conti, determinerebbe un effetto di deresponsabilizzazione dei pubblici amministratori e dipendenti i quali, in forza di tali polizze, pur gestendo risorse pubbliche ed esercitando pubbliche funzioni, non risponderebbero mai personalmente dei danni causati agli enti pubblici cui sono legati da rapporto di servizio non sopportando neppure l'onere del premio assicurativo”.

In tali orientamenti giurisprudenziali e dottrinali pressoché univoci, si inserisce la sentenza della Suprema Corte⁷¹ che *“apre al riconoscimento di quello che dovrebbe essere un principio di carattere generale, tendente ad addebitare al dipendente le multe comminate in base a comportamenti dolosi o gravemente colposi dello stesso, per lasciare, negli altri casi (assenza di colpa o colpa lieve ...), la possibilità alle amministrazioni di appartenenza di assumersene direttamente l'onere, trattandosi di sanzioni amministrative comminate non ad personam, ma in virtù del rapporto di immedesimazione organica esistente tra il dipendente autore della violazione di legge e l'ente di appartenenza”*⁷².

Secondo gli Ermellini costituisce *principio di diritto* ormai acquisito quello per cui, in relazione alle contravvenzioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro, l'adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza dell'ente e il relativo pagamento delle sanzioni amministrative effettuato dall'ente datore di lavoro, portatore di uno specifico interesse al ripristino di una situazione di legalità, produce l'effetto estinzione in favore del contravventore, sia esso amministratore o dipendente dell'ente medesimo.

Secondo l'Autore⁷³, tale statuizione *“potrebbe aprire le porte alla possibilità per l'ente di appartenenza di assumere l'onere finanziario delle sanzioni o multe*

⁷¹ Cass., sez. VI penale, n. 38260/201, con nota di BIANCO Arturo, *Ok della Cassazione, l'ente può pagare le multe dei dirigenti*, www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com

⁷² BIONDI Valerio, *L'ente può assumere gli oneri finanziari delle sanzioni pecuniarie irrogate ai propri vertici e addetti*, in *AziendItalia*, 2020, p. 882.

⁷³ BIONDI, *cit.*, pp. 886 e 887.

inflitte ai propri incaricati per infrazioni da questi commesse, connaturate all'elemento psicologico della colpa lieve, nell'esercizio delle proprie funzioni anche al di là del campo della sicurezza sul lavoro. Come noto, ad oggi, la giurisprudenza contabile ha tuttavia sempre disconosciuto tale legittimazione escludendo la benché minima possibilità per l'ente di appartenenza del funzionario pubblico, di provvedere al versamento o rimborso della sanzione o multa, quand'anche il funzionario responsabile avesse assunto le iniziative necessarie per il superamento della condizione di illegalità e segnalato all'ente la necessità di provvedere stanziando le risorse ed i provvedimenti formali necessari".

La magistratura contabile, allo stato, continua a ravvisare tali ipotesi foriere di danno erariale, con conseguente sussistenza della responsabilità amministrativa per il dipendente e/o amministratore che ne abbia usufruito.