

Stefano A. Cerrato - Lisa Grossi

Elementi fondamentali di responsabilità amministrativo-contabile e danno erariale

Presentazione di Marilisa Beltrame



Giappichelli

PRESENTAZIONE

Quando mi è stato proposto di scrivere alcune righe di introduzione al presente Manuale in tema di responsabilità amministrativo-contabile, ho accettato con piacere.

L'onore riservatomi, nell'invitarmi a scrivere la prefazione, va di stretto passo con il mio intento di collaborare alla diffusione delle conoscenze relative a campi così tecnici e specializzanti, ovverosia di sensibilizzare i lettori all'importanza di questo particolare ambito giurisdizionale.

Istituita con la legge 14 agosto 1862, n. 800, fortemente voluta da Camillo Benso Conte di Cavour, la Corte dei Conti è stata, sin dall'inizio, deputata al controllo del corretto operato dei funzionari pubblici, aventi il compito di gestire, nell'interesse dello Stato, denaro, beni mobili, beni immobili e, in generale, valori al medesimo appartenenti.

Con il sopravvento dello Stato repubblicano, la predetta funzione è rimasta incardinata nel medesimo plesso giudiziario, disciplinato dalla Costituzione all'art. 100, secondo comma, ove si dispone che la Corte dei Conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e partecipa al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, riferendo l'esito dei controlli direttamente al Parlamento. L'art. 103, comma 2 della Costituzione, invece, contempla la funzione giurisdizionale della Corte dei Conti, considerata generale in materia di contabilità pubblica e speciale, qualora prevista per altre specifiche materie assegnate dal Legislatore.

Le discipline giuridiche pertinenti all'attività della Corte dei Conti

attraversano contestualmente gran parte dell'ordinamento amministrativo e contabile, interagendo fortemente con il diritto civile, penale e tributario. Nel testo elaborato dagli Autori risultano spiegati, con semplicità di linguaggio, non disgiunta dall'accuratezza dei concetti espressi, argomenti che bene rappresentano la ricchezza degli istituti giuridici coinvolti nella materia, unitamente all'illustrazione dell'utilità – per uno Stato democratico – della presenza di un qualificato ed indipendente soggetto controllore dell'impiego del denaro e delle altre risorse pubbliche.

Nella lettura del Manuale, risulta agevole comprendere la relazione tra lo *status* di funzionario e di amministratore pubblico (quest'ultimo inteso sia quale dipendente in senso stretto, sia in senso onorario elettivo) ed il compito da questi svolto, in ordine all'impiego delle risorse pubbliche affidate al loro ambito di competenza.

Molte sono le competenze della Corte dei Conti, risultanti, purtroppo, non pienamente conosciute dall'opinione pubblica, forse a causa della profondità della materia contabile, la quale richiede una certa flessibilità nell'approccio, dovuta proprio alla variegata interconnessione di discipline giuridiche diverse.

Proprio su quest'ultima peculiare caratteristica, tuttavia, si fonda il “fascino” dell'attività della Corte dei Conti, sia nelle funzioni di controllo che nelle funzioni giurisdizionali, le quali ultime presentano ancora di più il carattere della interazione tra istituti processuali civilistici, penalistici e amministrativistici.

L'esercizio dell'attività di amministrazione della “cosa pubblica” si trova contabilmente descritta nel bilancio dello Stato (degli enti territoriali e degli altri enti pubblici), nella duplice veste di “preventivo” (ciò che si farà con le risorse pubbliche) e “consuntivo” (ciò che si è fatto con le risorse pubbliche descritte nel precedente bilancio preventivo). Ciò detto, è bene ricordare che le risorse pubbliche derivano, in estrema sintesi, dal prelievo fiscale, effettuato presso i cittadini, che alimenta il bilancio dello Stato e quindi degli enti¹.

Nell'ambito dell'attività di amministrazione, che si svolge nell'in-

¹Solo a mero titolo di esempio: IRPEF, Imposta sul Bollo, Accise sui carburanti, IVA, ecc.

teresse della collettività, sono quindi necessariamente richieste efficienza, efficacia, ragionevolezza, nel rispetto delle indicazioni legislative e regolamentari fornite dalla disciplina giuridica che delinea il quadro della legittimità e della liceità della specifica azione di gestione oggetto dell'agire amministrativo.

Il Pubblico Ministero contabile, ancorché agisca in giudizio al fine di ottenere il risarcimento del danno cagionato al patrimonio di una specifica pubblica amministrazione da parte di un funzionario-amministratore, non è il mero sostituto processuale della pubblica amministrazione danneggiata, ma agisce in nome di un più ampio principio, fondato sulla tutela oggettiva delle pubbliche finanze.

Il Pubblico Ministero, rappresentato dalla Procura Generale della Corte dei Conti e dalle Procure regionali presso le sedi giurisdizionali territorialmente competenti della Corte dei Conti, si fa portavoce della richiesta di giustizia, proveniente dalla cittadinanza, a che la prestazione, di chi è tenuto a gestire la cosa pubblica, sia resa in modalità utile al fine pubblico perseguito nell'interesse di tutti i cittadini italiani e non sia, al contrario, dannosa per la stessa.

Tale richiesta di giustizia si materializza nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, nel contesto del quale il pubblico ministero conviene in giudizio, mediante atto di citazione (obbligatoriamente preceduto da una sorta di avviso di garanzia, definito "invito a dedurre"), il funzionario pubblico che abbia causato un danno² alla pubblica amministrazione, svolgendo un'attività di gestione ca-

² «Per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile, il quale, sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte del danno subito dall'Amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile.

Ciò si ricava da due norme fondamentali della legge di contabilità generale dello Stato, poi ribadite in tutte le leggi successive, secondo le quali la Corte dei conti, "valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto" (art. 83, primo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440), e, quando l'azione o l'omissione è dovuta al fatto di più soggetti, "ciascuno risponde per la parte che vi ha preso" (art. 82, secondo comma, del citato regio decreto)»: Corte cost., 12 giugno 2007, n. 183.

ratterizzata da una componente volitiva attestata su un profilo di mediocrità inescusabile in termini di colpa grave, declinata negli indici di negligenza, imprudenza, imperizia; giungendo sino all'intenzionalità dolosa.

Tali elementi soggettivi risultano determinativi, entrambi, di un basso profilo di efficienza, talvolta così basso da comportare un danno a carico del bilancio pubblico³, sotto forma di una maggior spesa o – specularmente – di una minore entrata per le risorse collettive, finanziarie o patrimoniali, affidate in gestione al funzionario.

La previsione della responsabilità per i soli titoli soggettivi del dolo e della colpa grave, con esclusione della rilevanza della colpa “lieve” o “normale”, risponde ad una precisa scelta del Legislatore, il quale – come evidenziato dalla Corte costituzionale – ha inteso predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'*agere* amministrativo, con la finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, affinché la prospettiva della responsabilità operi come ragione di stimolo e non di disincentivo⁴.

In merito il Legislatore è recentemente intervenuto con il Decreto semplificazioni (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120) il quale (art. 21), ha stabilito che la prova del dolo richiede «*la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*», in ciò rimandando chiaramente all'art. 43 cod. pen. (che prevede la espressa volontà dell'evento dannoso o pericoloso). Ha inoltre previsto che «*limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti [...] è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta*». Tale limitazione di responsabilità non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.

³ Il bilancio è un «*bene pubblico*» per Corte cost., 21 giugno 2016, n. 184.

⁴ Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371.

Si è detto che la riforma ha voluto dare una risposta al c.d. “timore della firma” che affligge i pubblici dipendenti in relazione all’eventualità che da essa, per gli effetti di gestione concreta della risorsa pubblica di competenza, possa un giorno derivare un giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei Conti. Nel rispetto di tale interpretazione risulta tuttavia opportuno riflettere su altre possibili (e forse, più realistiche) cause della “paralisi del fare”, la quale appare essere maggiormente riconducibile alla farraginosità delle regole, all’ipertrofia normativa, alla complessità dei percorsi decisionali, elementi che concorrono a determinare quel tipo di incertezza che sconfinava nell’immobilismo.

L’ordinamento democratico, come sopra illustrato, ha quindi previsto un Giudice avente funzioni di controllo delle contabilità pubbliche, che vanno dai conti giudiziari, presentati dagli agenti contabili in sede giudiziaria⁵ ed esaminati dalle Sezioni Giurisdizionali della Corte dei Conti, sino ai rendiconti di gestione degli Enti pubblici, esaminati dalla Sezioni di Controllo della Corte dei Conti⁶, secondo parametri legali stabiliti dalla legislazione statale e regionale di settore.

All’interno del vasto scenario di competenza della Corte dei Conti, la Corte costituzionale ha fornito preziose indicazioni in ordine a presupposti e finalità di detta competenza. Relativamente al compito di controllo dei bilanci, dei rendiconti e delle gestioni degli enti pubblici, il Giudice delle leggi ha precisato⁷ che esse trovano fondamento nella tutela dei principi del buon andamento dell’amministrazione (art. 97, comma 1, Cost.), della responsabilità dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119 Cost.), riferibili a tutti gli enti che fanno parte della finanza pubblica allargata.

⁵Tra cui – a semplice titolo di esempio, non esaustivo – gli Istituti di credito, in veste di Tesorieri degli Enti pubblici, oppure i dipendenti preposti alla gestione delle operazioni di cassa, in veste di economi; ecc.

⁶Tra cui – sempre a mero esempio e non elencazione – i bilanci degli Enti territoriali; così come i fondi assegnati ai Gruppi politici nel contesto del Consiglio regionale.

⁷Corte. cost., 26 febbraio 2014, n. 39.

Nella medesima pronuncia, è stato ulteriormente precisato che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei Conti (sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del servizio sanitario nazionale) è riconducibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, con la finalità di favorire l'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

Alzando lo sguardo oltre l'ambito nazionale, appare che i fondamenti del controllo contabile sono patrimonio condiviso negli Stati dell'Unione Europea, i quali tutti – pur con peculiarità proprie – presentano organi deputati al controllo della regolarità della gestione dei bilanci pubblici. Anche l'Unione Europea stessa vede la presenza, tra gli organi di rilievo, della Corte dei Conti europea, la quale svolge l'importante ruolo di studio ed elaborazione di pareri e relazioni specifiche, nonché delle relazioni annuali sul bilancio dell'Unione Europea e sui fondi europei di sviluppo, unitamente a funzioni di *audit*.

In considerazione dell'appartenenza all'Unione Europea ed in ragione della matrice europea dei fondi assegnati agli Stati membri per implementare sul suolo nazionale le varie azioni di sviluppo in ambito territoriale ed economico, l'Italia risulta vincolata ad attività di controllo del corretto impiego dei suddetti fondi, al fine di verificare che le risorse finanziarie europee erogate siano state effettivamente ed utilmente impiegate per le finalità prestabilite. A tal riguardo, con recentissimo reg. 12 febbraio 2021, n. 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza è stata sottolineata la responsabilità dei membri a tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Invero è previsto che *«nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto»* (art. 22, comma 1).

In relazione al controllo sull'attuazione dei programmi oggetto di contribuzione pubblica, atteso il diffuso coinvolgimento di privati (non funzionari pubblici, ma veri e propri privati cittadini: singoli individui oppure in forma associativa o societaria) quali percettori finali di detti contributi⁸, si registra un'estensione della sfera di giurisdizione della Corte dei Conti.

La giurisdizione contabile opera, quindi, anche con riferimento a soggetti privati e ciò in virtù della ritenuta sussistenza di un virtuale rapporto di servizio derivante dalla (assorbente) circostanza della natura pubblica delle risorse e dei compiti assegnati con l'attribuzione del contributo⁹.

A tale proposito la Cassazione a Sezioni Unite, quale Giudice della giurisdizione, ha stabilito con una storica pronuncia¹⁰ che *«ormai il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato od un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, per sue scelte, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla Pubblica Amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguito, egli realizza un danno per l'ente pubblico (...), di cui deve rispondere dinanzi al giudice contabile»*.

A conclusione di questa breve presentazione, va certamente dato atto, a parere di chi scrive, che gli Autori sono significativamente riusciti nel compito di rendere facilmente affrontabile un argomento ritenuto per lo più ostico e di difficile comprensione. In questo testo i lettori potranno trovare gli strumenti utili alla conoscenza della materia, con particolare profitto per coloro che intendano approcciarsi allo studio universitario della stessa ovvero alla funzione – in varie modalità declinata – di amministrazione dei beni pubblici, la quale

⁸ A tale esito si giunge anche con riferimento ai soggetti concessionari di pubblici servizi.

⁹ Rientranti in una sorta di gestione di un programma di interesse pubblico.

¹⁰ Cass., S.U., ord., 1° marzo 2006, n. 4511.

rappresenta una delle forme più elevate di collaborazione allo sviluppo ed al buon funzionamento del consesso sociale in ambito democratico.

MARILISA BELTRAME

*Sostituto Procuratore Generale
presso la Procura Generale della Corte dei Conti in Roma*

CAPITOLO I

LE RESPONSABILITÀ DEL PUBBLICO
DIPENDENTE. EVOLUZIONE STORICA DELLA
MATERIA E QUADRO NORMATIVO VIGENTE

1. *Il quadro generale*

È dato notorio che – dopo la riforma “copernicana” che, ad inizio millennio, ha completato l’*iter* della privatizzazione del rapporto pubblico di impiego¹ – il pubblico dipendente (per tale intendendosi chi si trovi legato da un rapporto di impiego con una pubblica amministrazione o con ente ad essa equiparabile, inclusa l’Amministrazione della Difesa² e le Autorità indipendenti) è sottoposto a

¹Ci si riferisce naturalmente al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il cui art. 55, comma 2, mantiene «ferma la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile», mentre norma autonomamente la responsabilità disciplinare (artt. 55-55 *octies*) e quella dirigenziale (art. 21).

²È indiscusso che il personale sia militare che civile della Difesa sia soggetto in linea di principio al d.lgs. 165/2001 benché il rapporto di impiego in questo settore sia contraddistinto (soprattutto per i primi) da rilevanti peculiarità.

È infatti appena necessario ricordare che l’art. 625 d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (*Codice dell’ordinamento militare*, da ora “COM”) dispone che al personale militare si applichino sia «i principi e gli indirizzi di cui all’articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183» (la quale riconosce a vari fini la specificità del ruolo delle Forze armate nonché dello stato giuridico del personale ad essi appartenente, rinviando a successivi provvedimenti, finora non emanati, l’attuazione di tali principi e indirizzi); sia le disposizioni specifiche del COM stesso, fra cui *in primis* spicca il dovere di obbedienza derivante dall’ordinamento gerarchico che introduce un obbligo di conformazione alle superiori direttive che è di intensità quali-quantitativa

quattro (eventualmente cinque) **differenti regimi di responsabilità**³.

Innanzitutto quella *disciplinare* in conseguenza di violazioni delle regole generali o specifiche di legge, di CCNL o di codice di condotta⁴; poi quella *penale*, ove ponga in essere – al pari di qualunque persona, salve le aggravanti per reati comuni o le fattispecie di reato proprio che presuppongono una specifica qualifica – comportamenti che integrino delitti o contravvenzioni; quella *civile*, a cui è esposto per aver cagionato dolosamente o colposamente, nell’esercizio di compiti istituzionali o di compiti legati da “occasionalità necessaria” con compiti di istituto⁵, un danno ingiusto⁶; quella c.d. *amministra-*

maggior rispetto al corrispondente dovere di subordinazione gerarchica del dipendente rispetto al capo dell’impresa sancito in via generale dall’art. 2086, comma 1, cod. civ. («L’imprenditore è il capo dell’impresa e da lui dipendono gerarchicamente i suoi collaboratori») e specificamente dagli artt. 16 e 17 d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, per gli impiegati civili dello Stato.

L’art. 1525 COM dispone invece che al personale civile del Ministero della Difesa si applica la disciplina comune relativa al rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, fatte salve le disposizioni contenute negli artt. 1526-1532 COM.

Nel settore Difesa si fronteggiano dunque due distinti regimi giuslaburistici, quello di diritto pubblico per il personale militare e quello di diritto privato per il personale civile: sul tema, si vedano M. SIRAGUSA, *Dipendenti militari e civili della difesa. Due distinte realtà della stessa amministrazione*, in *Rivista militare*, n. 1, 2010, 72 ss., http://www.esercito.difesa.it/comunicazione/editoria/Rivista-Militare/Tutti-i-numeri/2010/Documents/Rivmil10_01_art.pdf; AA.VV., *Il rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione*, a cura di M. Biagiotti, G. De Nichilo, S. Solitano, Roma, 2011, <https://mef.uilpa.it/attachments/article/18/IL%20RAPPORTO%20DI%20LAVORO%20NELLA%20PUBBLICA%20AMMINISTRAZIONE.pdf/>.

³ AA.VV., *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, a cura di V. Tenore, 4^a ed., Roma, 2020, 472 ss.

⁴ Nel settore della Difesa, la materia disciplinare è peraltro rimessa ad un autonomo *corpus* di norme contenute negli artt. 1346 ss. COM.

⁵ In relazione alla perimetrazione della “occasionalità necessaria”, da ultimo AA.VV., *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, cit., 479 ss.

⁶ È noto che la responsabilità civile si articola in “extracontrattuale”, “contrattuale” e “precontrattuale” (AA.VV., *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, cit., 473 s.): mentre la prima e l’ultima sorgono per effetto della violazione del precetto generale del *neminem laedere* e determinano l’insorgenza di un’obbligazione risarcitoria per il danno procurato, la responsabilità contrattuale consegue alla vio-

tivo-contabile, che si concretizza – nelle due *species* del danno amministrativo patrimoniale e nel danno contabile in senso stretto – nella produzione di un danno ingiusto al patrimonio della pubblica amministrazione (ivi inclusa anche l’Unione Europea) in conseguenza di atti o omissioni dolosi o gravemente colposi nell’esercizio di pubbliche funzioni o in circostanze legate da “occasionalità necessaria” con lo svolgimento di pubbliche funzioni; ed infine la responsabilità *dirigenziale*, che è eventuale in quanto grava sul solo personale che abbia qualifica di, o sia equiparato al, dirigente e presuppone che questi non persegua gli obiettivi fissati dal vertice politico ovvero si discosti dalle direttive di questo⁷.

Queste diverse responsabilità non sono tra loro incompatibili o alternative, in quanto spesso la medesima condotta illecita viola diversi precetti legislativi o contrattuali, originando concorrenti reazioni ad opera dell’ordinamento.

Gli obiettivi del presente Manuale impediscono di sviluppare una trattazione distesa di ciascuno di questi ambiti giuridici, sicché ci si limiterà, nel prosieguo, a rilevare soltanto incidentalmente i profili di interferenza fra i diversi piani di responsabilità civile, penale e disciplinare con quella amministrativo-contabile.

lazione di obbligazioni assunte in via convenzionale ed è opinione pacifica che di essa risponda solo la pubblica amministrazione, che è per legge responsabile anche del fatto dei propri ausiliari e dipendenti (art. 1228 cod. civ.), e non anche il dipendente pubblico in proprio. Talune deroghe sono tuttavia previste per legge (AA.VV., *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, cit., 472 ss., nt. 3) e resta comunque fermo che il dipendente possa essere chiamato a risarcire l’eventuale danno extracontrattuale patito dal creditore per effetto della sua condotta che ha determinato inadempimento alle obbligazioni dell’amministrazione (*ibidem*).

⁷Un discorso a sé merita invece, in ambito militare, la responsabilità dirigenziale del comandante anche per i compiti che gli sono attribuiti nell’avvio e nell’*iter* procedurale di accertamento di fatti causativi di danno erariale ai sensi degli artt. 452-454 d.p.r. 15 marzo 2010, n. 90 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, da ora “TUOM”): anche di questo tema non ci sarà consentito fare trattazione specifica e rinviando, oltre che agli specifici provvedimenti, circolari e direttive di ciascuna Forza Armata, ai contenuti di un recente Quaderno n. 8/2017 della *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, qui reperibile: <https://www.carabinieri.it/Internet/ImageStore/Magazines/Rassegna/Quaderno%202017-8/mobile/index.html#p=1>.

2. Le fonti storiche della responsabilità amministrativo-contabile

Ha radici antiche la materia che stiamo trattando⁸.

Tralasciando gli ordinamenti preunitari e del regno di Sardegna, la prima, ancorché minimale, disciplina della responsabilità amministrativo-contabile si rinviene nella **l. 22 aprile 1869, n. 5026**, sulla amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale che nell'art. 61 (ancora oggi formalmente vigente benché riprodotto pressoché testuale in successive norme⁹) sancisce la responsabilità degli «*Ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato, e specialmente quelli ai quali è commesso il riscontro e la verifica delle casse e dei magazzini*» per i «*valori che fossero per loro colpa o negligenza perduti dallo Stato*» (cfr. in seguito gli artt. 81, comma 4, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440; 52 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214), affidando alla giurisdizione della Corte dei Conti l'accertamento della perdita e la condanna per «*una parte o tutto il valore perduto*», in conformità con quanto già era previsto dalla l. 14 agosto 1862, n. 800, di istituzione della Corte dei Conti del Regno d'Italia (e specialmente nell'art. 10).

Maggior dettaglio è dato dai successivi provvedimenti che nell'arco della prima metà del XX secolo hanno nuovamente investito la materia: ci si riferisce *in primis* agli artt. 74, 81, 82 e 83 **r.d. 18 novembre 1923, n. 2440**, sulla contabilità generale dello Stato, e 33, 178 e 194 del suo regolamento attuativo (**r.d. 23 maggio 1924, n. 827**), poi seguiti ed implementati dapprima dagli artt. 43 ss. **r.d. 13 agosto 1933, n. 1038**, di approvazione del regolamento di procedura

⁸ Si veda anche, per ulteriori riferimenti di inquadramento storico e sistematico, la densa *Presentazione* di Marilisa Beltrame che apre questo Manuale.

⁹ Come è forse noto a molti, nei primi anni Duemila il Governo avviò un processo di semplificazione normativa che condusse all'abrogazione massiva di decine di migliaia di provvedimenti che, sebbene ancora in vigore, risultavano di fatto non più applicabili, non attuali o superati da altre norme successive. Non mancarono alcuni "incidenti di percorso" (il più noto fu l'abrogazione della legge 17 marzo 1861, n. 1, che costituiva l'Italia unita, precipitosamente ripristinata con un successivo provvedimento correttivo) e disattenzioni, come appunto questa segnalata nel testo che riguarda la responsabilità amministrativo-contabile.

Per maggiori informazioni sul programma di semplificazione normativa, <http://www.funzionepubblica.gov.it/taglia-leggi/>.

per i giudizi innanzi alla Corte dei Conti (abrogato dal vigente codice di giustizia contabile, d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174) e quindi dagli artt. 44, 52 e 53 del testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti (**r.d. 12 luglio 1934, n. 1214**). Queste disposizioni sono poi state riprodotte nuovamente negli artt. 18, 19, 21 **d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3**, che introduce lo statuto degli impiegati civili dello Stato, peraltro emanato nel nuovo quadro costituzionale che agli artt. 100, 103 e 111 Cost. riconosce al giudice contabile guarentigie di indipendenza e ne fissa i limiti della funzione giurisdizionale in coerenza con i principi di separazione dei poteri, giusto processo e diritto di difesa; con l'art. 28 d.p.r. 3/1957 si fissa invece il fondamentale canone della diretta responsabilità civile, penale ed amministrativa del pubblico dipendente nel perimetro del dovere di efficienza e buon andamento *ex art. 97 Cost.*

In tempi più recenti, la materia è nuovamente tornata all'attenzione del nostro legislatore che vi ha dedicato innanzitutto l'art. 1 della **l. 14 gennaio 1994, n. 20**¹⁰, contenente disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti, norma successivamente modificata finora otto volte, da ultimo con il **Decreto semplificazioni** (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120) di cui si parlerà nel prosieguo.

¹⁰ Questa legge, con la gemella l. 14 gennaio 1994, n. 19, ha avuto il merito di *«unificare il differenziato regime sostanziale della materia, che in precedenza trovava la sua fonte in testi non uniformi e distinti a seconda dell'appartenenza del dipendente ad amministrazioni statali (artt. 82 e 83, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440; art. 52, r.d. 12 luglio 1934, n. 1914, artt. 18-20, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3), enti locali (r.d. 3 marzo 1934, n. 383 e poi art. 58, l. 8 giugno 1990, n. 142), USL (d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761), enti pubblici non statali (l. 20 marzo 1975, n. 70)»* (V. TENORE, *La responsabilità civile, amministrativo-contabile e penale dei pubblici dipendenti*, in https://www.unicas.it/media/570414/dispensa_responsabilit_x_corsi_V_T.pdf, 9 s.; l'unitarietà del quadro normativo è oggi confermata dall'art. 93 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*«Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato»*) e dall'art. 33 d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 (*«Gli amministratori e i dipendenti della regione, per danni arrecati nell'esercizio delle loro funzioni, rispondono nei soli casi e negli stessi limiti di cui alle l. 14 gennaio 1994, n. 20 e 20 dicembre 1996, n. 639»*), *ivi*, 10. Sulla posizione dei pubblici dipendenti di una regione: Cass., S.U., 15 settembre 2020, n. 19171.

È poi seguita la già citata riforma organica del d.lgs. 165/2001 che ha in buona sostanza confermato le vigenti regole sulla responsabilità amministrativo-contabile ed infine il **Codice di giustizia contabile** (d.lgs. 174/2016) di cui si è già fatta menzione.

3. *Le due species di responsabilità e le regole vigenti: una sinossi*

Delineato il quadro evolutivo, occorre ora necessariamente sciogliere il nodo della **qualificazione** della “responsabilità amministrativo-contabile” alla quale si è fatto sin qui riferimento e provare a esprimere, con alcune sintetiche proposizioni riassuntive, la disciplina normativa alla quale si è fatto cenno.

Iniziamo specificando che l’endiadi “amministrativo-contabile” racchiude in sé **due diverse forme** dell’unico *genus* della responsabilità di natura patrimoniale (a sua volta riconducibile nell’alveo della più generale fattispecie della responsabilità per danno ingiusto *ex art. 2043 cod. civ.*)¹¹, che possiamo coerentemente qualificare l’una come “amministrativa” e l’altra come “contabile”. Chi scrive non ignora che negli ultimi tempi si è assistito, anche a livello normativo, ad un progressivo avvicinamento fra queste *species* di responsabilità, e neppure ignora che pure le procedure di accertamento e i giudizi volti alla condanna non mutano fisionomia a seconda che si indaghi sulla prima o sulla seconda, identico essendo il regime procedurale e in larga misura quello sostanziale applicabile¹²; ciò nondimeno, permangono ancora differenze che giustificano la distinzione.

Ed allora giova ricordare che la responsabilità patrimoniale si qualifica “**contabile**” quando riguarda una particolare categoria di pubblici dipendenti, e cioè «*gli agenti incaricati della riscossione delle entrate e dell’esecuzione dei pagamenti delle spese, o che ricevano somme dovute allo Stato e altre delle quali lo Stato diventa debitore, o*

¹¹ V. TENORE, *La responsabilità civile, amministrativo-contabile e penale dei pubblici dipendenti*, cit., 11.

¹² Questo vale anche per il procedimento di inchiesta amministrativa *ex artt. 452-454 TUOM* che riguarda il personale della Difesa, essendo indifferente ai fini di esso che si imputi all’inculpato una responsabilità del primo o del secondo tipo.