

BREVIARIA IURIS

fondati da

GIORGIO CIAN e ALBERTO TRABUCCHI

[e continuati da GIORGIO CIAN]

- 1 - G. CIAN - A. TRABUCCHI - *Commentario breve al codice civile* ⁷
- *Commentario breve al codice civile - Complemento giurisprudenziale* ⁷
- 2 - A. MAFFEI ALBERTI - *Commentario breve alla legge fallimentare* ⁴
- 3 - F. CARPI - V. COLESANTI - M. TARUFFO - *Commentario breve al codice di procedura civile* ⁵
- *Commentario breve al codice di procedura civile - Complemento giurisprudenziale* ⁵
- 4 - A. CRESPI - F. STELLA - G. ZUCCALÀ - *Commentario breve al codice penale* ⁴
- *Commentario breve al codice penale - Complemento giurisprudenziale* ⁸
- 5 - P. MARCHETTI - L.C. UBERTAZZI - *Commentario breve al diritto della concorrenza (Antitrust, Concorrenza sleale, Pubblicità, Marchi, Brevetti, Diritto d'Autore)* ³
- 6 - G. CONSO - V. GREVI - *Commentario breve al codice di procedura penale*
- *Commentario breve al codice di procedura penale - Complemento giurisprudenziale* ⁴
- 7 - V. CRISAFULLI - L. PALADIN - *Commentario breve alla Costituzione*
- 8 - G.L. PELLIZZI - G. PARTESOTTI - *Commentario breve alla legislazione sulla cambiale e sugli assegni* ³
- 9 - G. CONSO - V. GREVI - *Prolegomeni a un commentario breve al nuovo codice di procedura penale* (opera esaurita)
- 10 - A. ROMANO - *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa* ²
- 11 - G. ALPA - P. ZATTI - *Commentario breve al codice civile. Leggi complementari* (2 tomi - Tomo I ⁴ Tomo II ³)
- 12 - M. GRANDI - G. PERA - *Commentario breve alle leggi sul lavoro* ³
- 13 - F. POCAR - *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*
- 14 - F.C. PALAZZO - C.E. PALIERO - *Commentario breve alle leggi penali complementari*
- 15 - C. CONSOLO - C. GLENDI - *Commentario breve alle leggi del processo tributario*
- 16 - R. CAVALLO PERIN - A. ROMANO - *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie Locali*

ROBERTO CAVALLO PERIN
Ordinario dell'Univ. di Torino

ALBERTO ROMANO
Ordinario dell'Univ. di Roma «La Sapienza»

COMMENTARIO BREVE AL TESTO UNICO SULLE AUTONOMIE LOCALI

(D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)



CEDAM

CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
2006

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2006 by Cedam - Padova

ISBN 88-13-26147-0

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

Per comunicazioni, suggerimenti o documenti:
cavalloperin.tuel@unito.it
www.personalweb.unito.it/roberto.cavalloperin/diramm

Stampato in Italia - Printed in Italy

Centrofotocomposizione Dorigo - Padova
Stampa: Grafiche TPM S.r.l. - Padova

AUTORI DELL'OPERA

DIRETTORI:

Roberto Cavallo Perin e Alberto Romano

COLLABORATORI:

Ordinamento degli enti locali
D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267

- | | |
|--|---|
| Art. 1: R. Cavallo Perin e Alb. Romano | Art. 18: A. Cerchia |
| Art. 2, § I: R. Cavallo Perin; § II: S. Civitavarese | Art. 19: S. Foà |
| Art. 3, Sez. I: A. Poggi; Sez. II: I. Massa Pinto | Art. 20, Sez. I: G. De Muro; Sez. II: S. Foà |
| Art. 4, § I-II e IV-V: G. De Muro; § III: I. Massa Pinto | Art. 21: M. Consito |
| Art. 5: G. De Muro | Art. 22, Sez. I e Sez. II, § III-IV: D. Casalini; Sez. II, § I-II: G. De Muro |
| Art. 6, Sez. I, § I-III: A. Poggi; Sez. I, § IV-V, Sez. II: B. Gagliardi | Art. 23, § I-VI e § VIII: D. Casalini; § VII: M. Consito |
| Art. 7, Sez. I: E. Palici Di Suni; Sez. II: B. Gagliardi | Art. 24: A. Benedetti |
| Art. 7 bis: A. Cioffi | Artt. 25-26: M. Consito |
| Art. 8: D. Tosi | Artt. 27-28: A. Corsini |
| Art. 9: F. Satta | Art. 29: M. Consito |
| Art. 10: M. Bombardelli | Artt. 30-31: S. Civitavarese |
| Art. 11: M. Comba | Art. 32: P. Forte |
| Art. 12: G. Ferrero | Art. 33: S. Civitavarese |
| Art. 13: I. Massa Pinto | Art. 34: A. Savatteri |
| Art. 14: R. Cavallo Perin | Art. 35: S. Civitavarese |
| Artt. 15-17: M. Consito | Art. 36: C.E. Gallo |
| | Art. 37: M. Caielli |

Art. 38, Sez. I, § I: M. Caielli; Sez. I, § II-VI e Sez. II: M. Andreis

Artt. 39-42: M. Andreis

Art. 43: A. Giorgis

Art. 44: L. Geninatti

Art. 45: M. Caielli

Art. 46, § I-IV: A. Di Giovine; § V-VIII: D. Casalini

Art. 47: A. Corsini

Art. 48, Sez. I: M. Andreis; Sez. II: G. Crepaldi

Art. 49: G. Gardini

Art. 50, Sez. I: M. Andreis; Sez. II: R. Cavallo Perin

Art. 51: E. Grosso

Artt. 52-53: A. Mastromarino

Art. 54: R. Cavallo Perin

Art. 55: E. Grosso

Artt. 56-57: M. Cavino

Art. 58: E. Grosso

Art. 59: M. Cavino

Artt. 60-62: L. Geninatti

Artt. 63-69: L. Imarisio

Art. 70: F. Satta

Artt. 71-73: A. Romeo

Artt. 74-75: F. Longo

Art. 76: M. Longo

Artt. 77-84: R. Viriglio

Art. 85: G. Crepaldi

Artt. 86-87: R. Viriglio

Art. 88: G. Crepaldi

Art. 89, Sez. I: G. Crepaldi; Sez. II: D. Casalini; Sez. III: B. Gagliardi

Art. 90, § I-V: A. Pioggia; § VI-VII: D. Casalini

Art. 91: B. Gagliardi

Art. 92: D. Casalini

Art. 93: G.M. Racca

Art. 94: A. Cerchia

Art. 95: M. Longo

Art. 96: M. Andreis

Art. 97-98: E. Sortino

Artt. 99-106: S. Foà

Art. 107, Sez. I-II e Sez. IV: D. Casalini; Sez. III: G.M. Racca

Art. 108: M. Brocca

Artt. 109-111: D. Casalini

Art. 112: R. Cavallo Perin

Art. 113, Sez. I, Sez. II, § V-VIII, Sez. III, Sez. IV, Sez. V, Sez. VI, Sez. VII: R. Cavallo Perin; Sez. II, § I-IV: G. Romano

Artt. 113 *bis*-114: R. Cavallo Perin

Art. 115: A. Prinetto

Art. 116: E. Scotti

Art. 117: S. Piperno

Artt. 118-119: A. Prinetto

Artt. 120-121: A. Savatteri

Art. 122: C. Manassero

Art. 123: R. Cavallo Perin

Art. 124: A. Gariglio

Art. 125: F. Pallante

Artt. 126-127: F. Gaboardi

Artt. 128-132: A. Gariglio

Art. 133: F. Gaboardi

Art. 134: F. Francario

Artt. 135-136: F. Cassella

Art. 137: D. Casalini

Art. 138: G.M. Racca

Art. 139: G. Gardini

Art. 140: S. Civitarese

Art. 141: B. Gagliardi

Art. 142: A. Mastromarino

Art. 143: B. Gagliardi

Artt. 144-145: A. Mastromarino

Art. 145 *bis*: V. Palmieri

Art. 146: R. Cavallo Perin

Art. 147: P. Bondonio

Art. 148: F. De Filippis

Artt. 149-150: M. Barbero

Art. 151: M.L. Bassi

Artt. 152-153: P. Pelillo

Artt. 154-155: M. Barbero

Art. 156: B. Gagliardi

Art. 157: P. Pelillo

Art. 158: M. Barbero

Art. 159: A. Cerutti

Art. 160: M. Barbero

Art. 161: P. Pelillo

Artt. 162-173: S. Piperno

Art. 174: F. Gaboardi

Art. 175: M. Consito

Art. 176: F. Gaboardi

Art. 177: D. Casalini

Art. 178: F. Gaboardi

Art. 179: M. Consito

Artt. 180-185: F. Gaboardi

Artt. 186-190: A. Lauriola

Art. 191: M. Consito

Art. 192: G.M. Racca

Artt. 193-195: F. Gaboardi

Artt. 196-198 *bis*: P. Bondonio

Artt. 199-207: M. Specca

Art. 208: G. Profiti

Artt. 209-211: S. Cimini

Artt. 212-226: G. Profiti

Artt. 227-230: E. Sorano

Art. 231: P. Bondonio

Artt. 232-233: E. Sorano

Artt. 234-241: E. Sortino

Artt. 242-258: A. Crismani

Artt. 259-267: F. Gaboardi

Art. 268: V. Palmieri

Artt. 268 *bis*-268 *ter*: A. Crismani

Art. 269: V. Palmieri

Artt. 270-272: G. Crepaldi

Art. 273, § I: M. Consito; § II: G. Crepaldi; § III: S. Civitarese; § IV: E. Palici Di Suni;

Art. 274: A. Mussa

Art. 275: V. Palmieri

durata della prestazione lavorativa e la collocazione temporale dell'orario con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno. ■ L'ente locale può ottenere dai lavoratori subordinati a tempo parziale lo svolgimento di **prestazioni supplementari** oltre l'orario di lavoro, entro il tempo pieno. I **contratti collettivi** stabiliscono il numero massimo di ore di lavoro supplementare, i presupposti per prestazioni supplementari e le eventuali maggiorazioni retributive. In assenza di disciplina contrattuale, o qualora questa lo preveda, è necessario il **consenso del lavoratore**. ■ Soltanto i lavoratori subordinati a tempo parziale verticale o misto possono svolgere prestazioni lavorative **straordinarie** cui si applica la relativa disciplina (d. lgs. n. 61/00, art. 3). ■ È ammessa sia la pattuizione individuale di **clausole** che consentano la **variazione della collocazione temporale** della prestazione lavorativa e che permettano l'aumento della durata della prestazione lavorativa per il **part-time** verticale o misto, con atto unilaterale del datore di lavoro entro i limiti e con le modalità definite dalla contrattazione collettiva (Corte cost. 210/92; C 90/8169; C 87/3450). La variazione dell'orario o della quantificazione temporale della prestazione, negoziati a livello individuale o attribuiti al datore di lavoro dalla contrattazione collettiva, è subordinata al preventivo **consenso scritto del lavoratore** (art. 3, co. 9°, d. lgs. n. 61/00). ■ Il **trattamento giuridico ed economico** è il medesimo del lavoratore a tempo pieno per categoria e posizione economica ma proporzionale alla durata della prestazione lavorativa (art. 4, d. lgs. n. 61/00; Corte cost. 421/91, *G. cost.* 91, 3597; T.A.R. Toscana, n. 386/82, *ITAR* 83, I, 237) ed il lavoratore ha diritto alla retribuzione, ai trattamenti pensionistici connessi e al risarcimento del danno in relazione alle prestazioni lavorative effettivamente svolte (*supra* § II; art. 36, co. 12° 2°, d. lgs. 165/01). ■ Il lavoratore a tempo parziale **non ha diritto all'assunzione in ruolo** (Cons. St., Sez. V, n. 1961/99; Id., n. 748/97, *Cons. Stato* 97, I, 761; Id., n. 401/94; Id., n. 79/94; Id., n. 377/93; Id., n. 301/92; Id., n. 252/90; *sub art.* 91). ■ È esclusa ogni possibilità di **trasformazione in un rapporto a tempo pieno** solo ove sia la conseguenza di violazioni della disciplina dell'ente locale (per il lavoro privato: art. 8 e 10, d. lgs. n. 61/00). Le parti possono concordare la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale o viceversa non costituisce «giustificato motivo» di licenziamento. Prima di procedere ad assunzione di personale a tempo parziale l'ente locale è tenuto a darne comunicazione ai dipendenti

aventi analogo inquadramento e a prendere in considerazione le **domande di trasformazione a tempo parziale** del rapporto di lavoro dei dipendenti a tempo pieno, secondo i criteri e le modalità definiti dai contratti collettivi (art. 5, co. 1° e 3°, d. lgs. n. 61/00). ■ La l. n. 662/96 prevede il **diritto soggettivo** del dipendente alla **trasformazione del proprio rapporto in lavoro a tempo parziale**, specificando le modalità temporali di svolgimento della prestazione, che si intende accolta decorsi sessanta giorni dalla presentazione; l'ente locale ha facoltà di **differire** la trasformazione per un periodo non superiore a sei mesi con atto motivato, qualora possa derivare grave pregiudizio alla funzionalità del servizio **negarla** quando sussiste un conflitto di interessi con l'attività che il dipendente intende esercitare all'esterno (Corte cost. 189/01; Trib. Chiavari 7-2-2000, *F. ii.* 01, I, 60) o quando la trasformazione determinerebbe il superamento del limite percentuale di rapporti part-time ammissibili (ora 25% della dotazione organica per ciascuna categoria). Resta salvo il diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale per i lavoratori **affetti da patologie oncologiche** (art. 12 *bis*, d. lgs. n. 61/00, introdotto dal d. lgs. n. 276/03). ■ Il dipendente la cui richiesta di part-time è accolta deve formalizzare l'impegno a non svolgere **attività confliggenti con quelle istituzionali** dell'ente di appartenenza che verifica la compatibilità anche nel periodo successivo alla trasformazione. ■ Il dipendente dell'ente locale che intenda svolgere un **secondo lavoro, autonomo o subordinato**, ha l'obbligo di instaurare con l'ente di appartenenza un rapporto di lavoro a tempo parziale che prevede una riduzione del numero di ore almeno pari alla metà di quelle ordinarie (art. 1, l. 23 dicembre 1996, n. 662; art. 10, d. lgs. n. 61/00; C 90/8169 e C 94/7845). ■ Il lavoratore dipendente a tempo parziale dell'ente locale **con prestazione lavorativa superiore al 50%** di quella a tempo pieno è soggetto alla stessa disciplina sulle **incompatibilità** (Cons. St., Sez. V, n. 6841/04). ■ La norma in esame (co. 1°, secondo periodo, che riproduce l'art. 17, co. 18°, l. n. 127/97) consente ai dipendenti a tempo parziale di svolgere **prestazioni lavorative a favore di altre pubbliche amministrazioni** previa **autorizzazione dell'ente di appartenenza** (art. 53, co. 7°-16°, d. lgs. 165/01). Non è precisata una soglia di riduzione di orario oltre la quale è consentita l'autorizzazione per svolgere attività lavorativa presso altre pubbliche amministrazioni ed è riservata alla valutazione discrezionale dell'ente locale la compatibilità tra l'entità di riduzione di orario e la prestazione lavorativa da autorizzare. L'autorizzazione è di **competenza dell'organo di ge-**

stione, (*sub art.* 107) in osservanza dei criteri e dei parametri stabiliti nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (*sub art.* 89; *sub art.* 48). L'autorizzazione è da ritenersi non necessaria per le attività indicate dall'art. 53, co. 6°, lett. a)-f), d. lgs. 165/01. ■ L'articolazione dell'**orario di lavoro** dei dipendenti degli enti locali (ora d. lgs. n. 66/03; CESTER, MATTAROLO, TREMOLADA, *La nuova disciplina dell'orario di lavoro*, Milano, 2003) deve essere coordinato con l'orario di servizio (periodo di tempo giornaliero necessario ad assicurare la funzionalità delle strutture e degli uffici pubblici per garantire lo svolgimento delle funzioni e l'erogazione dei servizi: Cons. St., Sez. V, n. 280/90, *F. amm.* 90, 651) e l'**orario di apertura al pubblico** (periodo di tempo giornaliero che, nell'ambito dell'orario di servizio, individua la fascia oraria di accesso ai servizi da parte dell'utenza: *sub art.* 50).

IV. Assunzione di personale per esigenze temporanee o stagionali. ■ Trattasi di figura specifica di assunzione a tempo determinato, caratterizzata dalla predeterminazione legislativa dei presupposti che giustificano la costituzione di un rapporto di lavoro a termine. Le ragioni oggettive sono il verificarsi di **mutamenti demografici stagionali**, causati da flussi turistici o da particolari manifestazioni anche periodiche, tali da non consentire il «mantenimento di adeguati livelli quantitativi e qualitativi dei servizi pubblici» con il personale effettivamente in servizio presso l'ente locale, ove per «servizi pubblici» s'intende in senso atecnico (*sub art.* 112) il complesso delle funzioni istituzionali dell'ente locale, compreso l'esercizio di funzioni amministrative (non è tale il lavoro di autista di scuolabus nel periodo scolastico: T.A.R. Sardegna, n. 633/89, *F. amm.* 90, 1880 e Cons. St., Sez. V, n. 1125/93, per l'assunzione temporanea di un vigile urbano: Id., n. 348/03; Id., n. 1174/93, *Cons. Stato* 93, I, 1443). ■ Le esigenze organizzative che non consentono un adeguato standard quantitativo e qualitativo delle prestazioni devono essere valutate comparando l'entità del mutamen-

to demografico previsto o in atto con il **personale effettivamente in servizio** e non con la dotazione organica comprendente i posti vacanti (*sub art.* 91). Se la deficienza di organico permanente, è necessario provvedere ad una ridefinizione della dotazione organica ma nel frattempo è consentita l'applicazione dell'istituto in esame, limitatamente al periodo interessato. ■ 3 Il **termine** apposto al rapporto di lavoro deve essere ragionevolmente conforme ed adeguato al **perdurare del mutamento demografico** ed è da ritenere che solo il permanere di tali fenomeni oltre l'intervallo temporale previsto giustifichi eventuali proroghe contrattuali. ■ Le modalità di assunzione del personale a tempo determinato per esigenze temporanee o stagionali sono disciplinate dal **regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi** (*sub art.* 89 e *sub art.* 48) che può prevedere forme di selezione del personale di maggiore rapidità e celerità rispetto a quelle ordinarie, ferma l'esigenza indelegabile di garantire trasparenza e parità di trattamento, «escludendo ogni forma di discriminazione» (*sub art.* 89). Ove si preveda almeno in parte l'entità del mutamento demografico temporaneo e del corrispondente eccezionale fabbisogno di personale, può disporsi la procedura selettiva con ampio anticipo per poi utilizzare le graduatorie all'occorrenza. ■ Si applica 5 la **disciplina generale sui rapporti di lavoro a tempo determinato** (*supra* § II), tra cui il divieto assoluto di trasformazione in rapporto a tempo indeterminato per violazione della relativa disciplina (il rinvio è oggi da intendersi all'art. 36, d. lgs. 165/01; T.A.R. Lazio, Sez. II, n. 1493/97, *R. pers. ente locale* 97, 911). ■ Per le assunzioni in esame l'ente locale **non incontra alcun limite numerico**, poiché sono esclusi (d. lgs. n. 368/01, art. 10, co. 7°, lett. b-d) dalle limitazioni quantitative dei rapporti di lavoro a tempo determinato (*supra* § I) tutti i contratti conclusi «per ragioni di carattere sostitutivo o di stagionalità», «per l'intensificazione dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno» o «per specifici spettacoli».

93 Responsabilità patrimoniale. **1.** Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato.

2. Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti.

3. *Gli agenti contabili degli enti locali, salvo che la Corte dei conti lo richieda, non sono tenuti alla trasmissione della documentazione occorrente per il giudizio di conto di cui all'articolo 74 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, ed agli articoli 44 e seguenti del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.*

4. *L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto. La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi salvo il caso in cui vi sia stato illecito arricchimento del dante causa e conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi.*

SOMMARIO: Sezione I: *La responsabilità degli amministratori e del personale degli enti locali:* I. Il rapporto di servizio; - II. (segue) con gli enti pubblici economici; - III. (segue) con ente diverso dal danneggiato. - Sezione II: *La disciplina sulla responsabilità per danni agli enti pubblici:* I. L'uniformità della disciplina dei dipendenti pubblici. - II. Illiceità, inadempimento e scorrettezza del comportamento illegittimità del provvedimento amministrativo. - III. Natura giuridica ed elemento soggettivo. - IV. Nesso di causalità. - V. Il danno erariale. - VI. L'onere della prova. - VII. Il potere riduttivo. - Sezione III: *Tesorieri e agenti contabili:* I. Il conto della gestione. - II. Il rinvio alla normativa concernente la giurisdizione della Corte dei conti. - Sezione IV: *Prescrizione dell'azione e legittimazione passiva degli eredi:* I. Osservazioni generali. - II. L'estensione agli eredi.

SEZIONE I

La responsabilità degli amministratori e del personale degli enti locali

I. Il rapporto di servizio. ■ La norma in esame deriva dall'art. 58, l. 142/90 che aveva abrogato la disciplina precedente (artt. 251ss. L. com. prov. 1934) e ricondotto la responsabilità di amministratori e dipendenti degli enti locali alla disciplina prevista per gli impiegati civili dello Stato, cui consegue la generale giurisdizione della Corte dei conti. Il fondamento della giurisdizione speciale non è dato solo dalla presenza di un rapporto di impiego o di lavoro dipendente, ma anche più in generale dalla sussistenza di un **rapporto di servizio**, cioè da un rapporto giuridico che determina l'inserimento funzionale, anche temporaneo, nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione (Corte cost. 340/01; C 03/19667; C 03/340; C 01/11; C 88/5490; C 92/12259; sul controllo di enti pubblici economici trasformati in s.p.a.: Corte cost. 466/93; RAIMONDI, *Le responsabilità nell'ente locale - Responsabilità civile, penale, amministrativa*, Milano, 2003, 23; TENORE, *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2004; SCHLITZER, *L'evoluzione della responsabilità amministrativa. Amministratori e dipendenti degli enti locali*, Milano, 2002; POLICE, in *La responsabilità amministrativa e il suo processo*, a cura di Scoca, Padova, 1997, 61; MARTUCCI, *ITAR* 93, II, 189), tale da collocare il soggetto preposto in posizione di compartecipe fattivo dell'attività amministrativa dell'ente pubblico preponente (C 94/9202; Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 262/R/95; CAROSELLI, *La responsabilità amministrativa degli amministratori di*

società a partecipazione pubblico locale e degli amministratori e dipendenti di enti pubblici economici, www.dirittodeiserviziipubblici.it; Corte conti, Sez. giur. reg. Marche, n. 907/02). ■ La giurisdizione contabile si fonda sull'esistenza di un **rapporto di servizio** a qualsiasi titolo instaurato, sia per un rapporto di impiego a seguito di pubblico concorso, sia di **servizio onorario** per mandato politico-amministrativo (C 03/11632; Corte conti, Sez. I giur. centr. app., n. 282/A/02; Corte conti, Sez. riun., n. 316/A/82; Corte cost. 340/01; C 95/5393), sia **volontario o coattivo** (Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 34/R/94; Corte conti, Sez. giur. reg. Sardegna, n. 417/92) per l'adempimento di un obbligo giuridico o per la presenza di una relazione funzionale, purché vi sia la **partecipazione del soggetto alla gestione di risorse pubbliche o l'inserimento nell'organizzazione** della pubblica amministrazione (C 90/2611). ■ Il rapporto di servizio assoggetta la persona ai vincoli e agli **obblighi di corretto esercizio di una funzione o di gestione di un bene o servizio** (C 03/19662; Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 143/A/03; Corte conti, Sez. riun., n. 726/A/91; Corte conti, Sez. riun., 767/92, F. it. 94, III, 103; C 03/1472). ■ La responsabilità non è limitata all'attività provvedimentale, ma comprende **tutti i comportamenti** dei soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio (C 02/8229) ed è volta a garantire il corretto impiego del denaro pubblico e gli equilibri complessivi della finanza pubblica (Corte conti, Sez. giur. Campania, n. 53/R/94). ■ Si esclude normalmente la giurisdizione contabile per responsabilità del **consulente**, in particolare del progettista di un'opera pubblica, poiché l'elaborato è fatto proprio dall'amministra-

zione mediante specifica approvazione (C 03/340). ■ Si afferma invece la giurisdizione della Corte dei conti sulla responsabilità per i danni cagionati dal **direttore dei lavori** nell'esecuzione dell'incarico, in quanto organo tecnico e straordinario della pubblica amministrazione (ex art. 52, co. 1°, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, applicabile per effetto della norma in esame; C 03/340; C 00/515; Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, n. 142/02; Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 143/A/03; Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, n. 4/95; Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, n. 885/EL/01; Corte conti, Sez. giur. reg. Basilicata, n. 247/01; per mancata contabilizzazione e attestazione di regolarità: Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 13/A/03). ■ Analogamente si instaura un rapporto di servizio con l'ente locale anche per i **componenti di commissioni giudicatrici** di gare di appalto (Corte conti, Sez. I, n. 30/94; Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, n. 9/98; Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, n. 354/99, concernente i componenti di una commissione di concorso). ■ È individuato un rapporto di servizio nei confronti di soggetti il cui rapporto di impiego sia stato costituito invalidamente (C 95/1381, per medico sprovvisto di laurea) e in genere del **funzionario di fatto** che sia stato *dominus* assoluto dell'operazione finanziaria dannosa (C 03/19667). ■ Contrasti si rinvengono per i **componenti il seggio elettorale** per danni all'ente locale derivanti dalla ripetizione della consultazione elettorale (*a favore*: Corte conti, Sez. I, n. 25/A/98; Corte conti, Sez. III, n. 111/A/97; Corte conti, Sez. riun., 767/92, F. it. 94, III, 103; Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, 42/94, R. Corte conti 94, fasc. 3, 136; Corte conti, Sez. riun., 767/92, F. it., 94, III, 103; *contrari*: Corte conti, Sez. giur. Sicilia, 81/R/93; Corte conti, Sez. giur. Sicilia, n. 30/R/91; Corte conti, Sez. giur. Sicilia, n. 72/R/91; Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 95/90; Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 50/90). ■ L'articolo in esame - inizialmente riferito al solo personale e agli amministratori di comuni e province (C 95/5393) - è stato poi esteso a dipendenti e amministratori di **tutti gli enti locali** (*sub art.* 2) anche **non territoriali** (C 95/11298; per i.p.a.b.: C 95/4207; Corte conti, Sez. giur. reg. Marche, n. 144/94, R. Corte conti 95, fasc. 1, 19; per un consorzio di opere d'acquedotto: C 03/19667), restando dedicato agli enti territoriali solo l'u. co. della norma in esame (co. 4°). ■ È soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti anche il **segretario comunale**, ancorché legato da rapporto di impiego con ente diverso dall'ente locale per cui presta la propria attività lavorativa (*infra* § III).

II. (segue) con gli enti pubblici economici. ■ È generalmente ammessa la giurisdizione con-

tabile nei confronti degli amministratori e dipendenti delle **aziende speciali** e dei **consorzi** degli enti locali (Corte conti, Sez. II, n. 106/93) e dopo la l. n. 20/94 in genere di tutti gli **enti pubblici economici** nonostante la mancata conversione in legge dell'art. 1, co. 4°, d.l. 25 febbraio 1995, n. 47 (C 03/19667, che modifica il precedente orientamento: C 82/1282; cfr. PEREZ, in *Le trasformazioni del diritto amministrativo*, a cura di Amorosino, Milano, 1995, 195; SCHIAVELLO, *Responsabilità amministrativa*, Enc. D., Agg., III, 895). ■ L'interpretazione è confermata dalla disciplina che prevede che la **sentenza penale di condanna** dei dipendenti di amministrazioni o enti pubblici o a prevalente partecipazione pubblica debba essere comunicata al procuratore generale della Corte dei conti per l'eventuale azione di responsabilità per danno erariale (l. n. 97/01, art. 7). ■ La giurisdizione della Corte dei conti si afferma anche nei confronti di amministratori e dipendenti delle **società per azioni** a prevalente partecipazione pubblica locale, non essendo rilevante la natura privata dell'ente affidatario e dello strumento contrattuale con il quale si è costituito ed attuato il rapporto in questione (C 04/3899; C 02/715; sul precedente orientamento negativo: STADERINI, *La responsabilità nella pubblica amministrazione*, Padova, 1994, 85; VIPIANA, *Commento alla legge sulle autonomie locali*, Art. 58, Torino, 1993, 875; ora si veda CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Milano, 2003). La trasformazione di amministrazioni pubbliche in enti pubblici economici ed in s.p.a non ne fa venir meno la natura pubblica e per i rispettivi dipendenti la **qualità di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio** (C pen. 00/10027; C pen. 01/20118). ■ La giurisdizione della Corte dei conti è stata affermata anche nei confronti di un'impresa privata **cessionaria di servizio pubblico** (*sub art.* 112), ove il rapporto è tale da rendere quest'ultima partecipe dell'attività amministrativa dell'ente concedente (Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 262/R/95; sul consorzio di opere pubbliche: Corte conti, Sez. I, n. 132/A/02; per società di formazione professionale: Corte conti, Sez. giur. Puglia, n. 15/95; C s.u. 91/2668).

III. (segue) con ente diverso dal danneggiato. ■ La Corte dei conti aveva affermato la propria giurisdizione anche nel caso di danno arrecato ad ente diverso da quello con il quale sussiste il rapporto di servizio fondandola sulla nozione di **«finanza pubblica allargata»** (Corte conti, Sez. riun., n. 626/89, R. Corte conti 89, fasc. 5, 46; Corte conti, Sez. riun., n. 759/A/92, R. Corte conti. 92, fasc. 3, 257; Corte conti, Sez. I, n. 9/83,

R. Corte conti 84, fasc. 1, 100). L'interpretazione era stata respinta con favore per la giurisdizione del giudice ordinario (C 91/2668; C 90/8368; C 90/6302; in senso contrario: C 91/10963). La necessità di uno specifico rapporto di servizio fra l'autore del danno e l'ente danneggiato era stata ritenuta non in contrasto con gli artt. 3, 97 e 103 Cost. (Corte cost. 24/93; CASSETTA, Reg. 93, 1437; CORPACI, Reg. 93, 866; FERRARI, R. d. proc. 95, 377), con sottrazione dell'azione all'iniziativa d'ufficio del Procuratore generale della Corte dei conti. ■ Si è ora espressamente previsto che «La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti diversi da quelli di appartenenza» (art. 1, co. 4°, l. n. 20/94), limitatamente ai fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della legge (l. n. 639/96, conv. del d.l. 543/96, che ha integrato l'art. 1, u. co., l. n. 20/94). ■ Per i fatti anteriori alla l. n. 20/94 sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nei limiti originari (art. 52, r.d. n. 1214/34) che richiedevano una relazione funzionale tra l'autore del danno e l'amministrazione od ente pubblico danneggiato che implicasse la partecipazione del soggetto alla gestione di risorse pubbliche (C 03/1472, es. il titolare della direzione provinciale del tesoro – che utilizza quale propria abitazione, un'unità immobiliare della cassa, affidata alla sua gestione senza corrispondere alcun canone – e la cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali, allorché al primo siano stati conferiti con l'assenso dell'amministrazione di appartenenza compiti di gestione e di manutenzione di beni della cassa). ■ Il fondamento è dato dal principio di unitarietà della finanza pubblica, caratterizzata da poli organizzativi di servizio strutturalmente distinti ma unificati dalla funzione (C 94/9204; Corte conti, Sez. giur. Puglia, n. 12/93; Corte conti, Sez. giur. Lazio, n. 23/97; Corte conti, Sez. giur. Lazio, n. 3945/01). ■ Si è recuperata l'espressione *munus publicum* come riassuntiva dei compiti, funzioni o servizi, svolti nell'interesse della pubblica amministrazione, potenzialmente dannosa per l'Erario nel suo complesso che fonda la giurisdizione contabile, indipendentemente dalla sua fonte (Corte conti, Sez. III giur. centrale app., n. 295/00; Corte conti, Sez. riun., n. 726/91A; Corte conti, Sez. riun., 767/92, F. it. 94, III, 103). ■ È perciò soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti anche il segretario comunale, benché sia legato da rapporto di servizio e non di impiego con l'ente locale (C 03/10207; Corte conti, Sez. I, n. 93/93; Corte conti, Sez. giur. reg. Sardegna, n. 471/92; Corte conti, Sez. II giur. centrale app., n. 150/A/

01; SCHLITZER, *L'evoluzione della responsabilità amministrativa. Amministratori e dipendenti degli enti locali*, Milano, 2002) in seguito all'istituzione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (sub art. 98). ■ **L'ente pubblico danneggiato**, non sempre è l'ente che eroga il finanziamento, ma è il beneficiario delle somme, che per l'illecito comportamento è privato della utilitas che gli sarebbe derivata da un corretto uso dei fondi (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., 143/A/03; per lavori appaltati da un comune, ma finanziati da altra p.a.: C 00/515).

SEZIONE II

La disciplina sulla responsabilità per danni agli enti pubblici

I. L'uniformità della disciplina dei dipendenti pubblici. ■ La disciplina della responsabilità degli amministratori e del personale degli enti locali è definita con pieno rinvio a quella stabilita per gli impiegati civili dello Stato (r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 82; t.u. n. 1214/34; art. 52; d.p.r. n. 3/57, artt. 18 e 19; l. n. 20/94, art. 1; C 02/8229; MERCATI, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Milano, 2003; VANDRELLI-MASTRAGOSTINO, *I comuni e le province*, Bologna, 1998; ROLLA-GROPPI, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Milano, 2000, 1054; CORPACI, Reg. 02, 542; POLICE, *op. cit.*, 61). ■ Il legislatore ha eliminato (art. 58, l. 142/90; poi l. n. 20/94) una disparità di trattamento tra disciplina sostanziale e processuale sulla responsabilità amministrativa degli agenti dello Stato e quella degli amministratori e dipendenti degli enti locali, superando la distinzione *previgente* (artt. 251-265, L. com. prov. 1934; abrog. da art. 64, co. 1°, lett. c, l. 142/90) fra responsabilità per atti di gestione diretta del patrimonio (responsabilità c.d. formale) e responsabilità generica come criterio di riparto di giurisdizione fra Corte dei conti e giudice ordinario (C 90/1366; C 94/5122; su disciplina anteriore cfr. VERRIENI, F. it. 85, I, 38 nt. a Corte cost. 241/84 e 189/84). La giurisdizione della Corte dei conti era affermata per i danni provocati da amministratori in violazione di norme di contabilità pubblica, demandando negli altri casi avanti al giudice ordinario l'azione di responsabilità amministrativa all'iniziativa degli enti danneggiati (art. 260, L. com. prov. 1934).

II. Illiceità, inadempimento e scorrettezza del comportamento e illegittimità del provvedimento amministrativo. ■ Il comportamento attivo o omissivo imputabile è quello realizzato in violazione degli obblighi derivanti dal rapporto

di servizio (*supra* Sez. I) che può essere un'attività giuridica o materiale. Oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa è sempre il comportamento complessivamente tenuto dall'agente pubblico (RACCA, in *La responsabilità della pubblica amministrazione e il risarcimento del danno innanzi al giudice amministrativo*, a cura di Garofoli, Racca, De Palma, Milano, 2003, 99, 230). ■ L'amministrazione svolge attività amministrativa non solo quando esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando persegue le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato con la conseguente rilevanza dei relativi comportamenti tenuti da chi opera per la parte pubblica (C 03/19667; C 02/8229). ■ Il comportamento omissivo ed arbitrario del sindaco che rifiuta il pagamento di un credito certo, liquido ed esigibile (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 280/A/01; Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, n. 2225/99; Corte conti, Sez. giur. Umbria, n. 116/94) o la rinuncia ad un diritto che determina la perdita dell'entrata patrimoniale (Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, n. 1389/01), al pari della decadenza dal diritto di riscossione di imposte comunali già contabilizzate in bilancio comporta la responsabilità amministrativa dei responsabili per l'avvenuto danno erariale (Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 141/A/01). ■ È fonte di responsabilità amministrativa il mancato tempestivo avvio o completamento di una procedura espropriativa già deliberata, o la mancata esecuzione di attività previste direttamente dalla legge (Corte conti, Sez. giur. centr. app., n. 44/02; Corte conti, Sez. giur. reg. Umbria, n. 82/01; REBECCHI, D. regione 02, 967) o l'affidamento di incarichi esterni troppo onerosi o reiterati per lo svolgimento di compiti di normale amministrazione (Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 133/A/01; Corte conti, Sez. giur. reg. Basilicata, n. 179/01; Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 152/A/01). ■ Anche ove l'attività giuridica consista nell'emanazione di atti amministrativi si è precisato che l'oggetto del giudizio contabile non è la legittimità di tali atti, bensì l'illiceità del comportamento che ne ha determinato l'emanazione (Corte conti, Sez. riun., n. 652/A/90; Corte conti, Sez. giur. Emilia-Romagna, n. 10/95; Corte conti, Sez. giur. Sardegna, n. 565/94; AA.VV., *La responsabilità amministrativa degli enti*, Milano, 2002, 34; NOBILE, *Finanza loc.* 02, 1181; REBECCHI, R. *Corte conti* 02, 400). Il giudice contabile esercita in tal caso un sindacato incidentale sulla legittimità di atti amministrativi, i quali rilevano come fatti che – unitamente ad altri fatti – possono concorrere a definire l'illiceità, l'inadempimento o la scorrettezza del comportamento del-

l'agente pubblico. ■ **La legittimità dell'atto non esclude la responsabilità amministrativa** che si fonda sull'accertamento di comportamenti attivi od omissivi in violazione degli obblighi di servizio e il giudice contabile può giungere a tale conclusione in ragione di valutazioni diverse da quelle proprie sulla legittimità di un singolo atto amministrativo, con valutazioni che travalicano i limiti della sintomatologia tradizionale dell'eccesso di potere mediante l'esame della rispondenza del complesso dell'attività amministrativa a criteri di razionalità («oculatazza, convenienza») o congruità del comportamento al fine, economicità, anche in relazione alle condizioni finanziarie dell'ente (Corte conti, Sez. I giur. centr. app., n. 272/A/02, R. *Corte conti* 02, IV, 136; Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, n. 1706/04; per un caso di irragionevole affidamento di un incarico di consulenza esterna; Corte conti, Sez. II, n. 27/A/95; Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, n. 93/94; Corte conti, Sez. riun., n. 717/91). ■ Resta escluso il sindacato di merito delle scelte discrezionali operate con l'atto amministrativo (art. 3, co. 1°, l. n. 639/96) sempreché la scelta sia tra soluzioni considerate tutte legittime (C 03/6851, per spese di promozione e informazione sull'attività dell'ente).

III. Natura giuridica ed elemento soggettivo.

■ Il giudizio sulla responsabilità amministrativa investe il complessivo comportamento attivo ed omissivo tenuto dagli agenti pubblici in violazione degli obblighi di servizio (*supra* § II) sicché si è ritenuto che la responsabilità amministrativo-contabile in esame abbia una natura giuridica contrattuale (art. 1173 e art. 1218 c.c.) e non già extracontrattuale o aquiliana fondata sul *neminem laedere* (art. 2043 c.c.; Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, n. 3/02, R. *Corte conti* 02, fasc. 1, 227), seppur con qualche oscillazione dopo la riforma della l. n. 20/94, ove è confermata la peculiarità di questa ipotesi di responsabilità che segue regole particolari in ordine all'onere della prova come al termine di prescrizione ed alla configurazione dei suoi elementi. ■ A differenza della responsabilità personale dell'impiegato verso i terzi che già in precedenza richiedeva la colpa grave (art. 22 e 23, d.p.r. n. 3/57), il danneggiato per affermare quella della pubblica amministrazione (art. 18, d.p.r. n. 3/57) deve solamente provare il danno e la violazione di obblighi di servizio che integra l'elemento soggettivo della colpa (semplice o lieve, ad eccezione di norme speciali che richiedono la colpa grave: per la conduzione di autoveicoli e mezzi meccanici v. art. 22, d.p.r. n. 3/57; per i danni arrecati in connessione a comportamenti degli alunni v. art. 61, l. 11 luglio 1980, n. 312). Ora si è stabilito *ex lege* che la responsabilità amministrativa di

amministratori e dipendenti verso l'ente è «limitata ai fatti e alle omissioni commessi con **dolo o colpa grave**» proprio perché la violazione degli obblighi di servizio integrava di per sé la colpa semplice (art. 1, l. n. 20/94, mod. da l. n. 639/96; PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità nel giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti*, Padova, 2002; PITERÀ-VIGOTTI, *La riforma degli enti locali*, Torino, 2002, 415; GARRI, *Enti pubblici* 02, 259; sul «dolo erariale»: Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 510/A/04, *F. amm. - Cds* 04, 2981, con nt. di VENTURINI). Tale scelta ha determinato una restrizione delle responsabilità per colpa lieve ritenuta **costituzionalmente non illegittima** (Corte cost. 371/98), poiché il legislatore è libero di stabilire non solo di individuare i soggetti responsabili ed i comportamenti che sono fonte di responsabilità, ma anche il grado di colpa richiesto (Corte cost. 411/88), senza limiti o condizionamenti diversi dalla ragionevolezza (arg. ex art. 3 Cost.), ed appare non irragionevole generalizzare l'elemento della colpa grave al fine di evitare che il timore della responsabilità determini rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa (Corte cost. 371/98). La colpa grave non può essere ulteriormente attenuata dal legislatore regionale limitandola ai casi di inescusabilità della negligenza o di incontrastabilità del fatto, di facile prevedibilità, di violazione di elementari regole di comportamento o la gravità del disinteresse, senza riferimento alcuno al contenuto delle funzioni dei dipendenti ed amministratori e attribuzioni degli uffici (Corte cost. 340/01). ■ Per la **configurazione della colpa grave** non è sufficiente la mera violazione di una norma, ma è richiesta una grave *negligenza* o un comportamento in palese contrasto con i parametri di *diligenza e previdenza*, che evidenzia un atteggiamento di grave disinteresse nell'esercizio delle proprie funzioni correlato alla natura e alle caratteristiche della specifica attività esercitata, come l'inosservanza di regole deontologiche elementari (Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, n. 382/03, non chiede l'abnormità del comportamento; Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, n. 5/94, n. 10/95; PLATO, *N. autonomie* 02, 795). ■ È segnato da colpa grave il comportamento omisivo del **sindaco** che per **superficialità e noncuranza** ha determinato la mancata esecuzione di una sentenza di condanna a carico dell'amministrazione comunale, con successivo esborso degli interessi e rivalutazione monetaria (Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, n. 2225/99; Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, n. 1237/04) o il comportamento inerte del sindaco di un piccolo comune che **ometta di vigilare e di sollecitare** l'invio di una denuncia di sinistro all'assicura-

zione con la perdita di un credito di rilevante ammontare per prescrizione (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 351/A/02), come pure il comportamento arbitrario e ingiustificato del sindaco che rifiuti il pagamento del credito liquido ed esigibile (ex art. 2041 c.c.; Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 280/A/01; Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, n. 1613/01) o di rilasciare consapevolmente un parere di dubbia legittimità (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 389/A/01; Corte conti, Sez. I giur. centrale app., n. 124/A/98) o il **mobbing** per ingiustificato affidamento di compiti meramente esecutivi e segregati in un ambiente insalubre e inadeguato (Corte conti, Sez. giur. Veneto, n. 1051/03, con nt. di POLICE-CRMINI, *F. amm. - Cds* 03, 3904). ■ È colpa grave la mancata attivazione per la tempestiva definizione della procedura espropriativa da parte del sindaco in carica per quasi tutto il periodo dalla sua pure legittima occupazione d'urgenza di un terreno (Corte conti, Sez. giur. centr. app., n. 44/02). ■ Costituisce colpa grave il comportamento del **ragioniere capo** del comune che con evidente ed inescusabile illegittimità abbia consentito un danno ingiusto con l'accettazione di fattura imputata agli interessi in sostituzione di precedente fattura imputata al solo capitale (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 164/A/01). ■ L'affidamento di **incarichi esterni** di rilevante importo o reiterati determina la responsabilità amministrativa per colpa grave quando riguarda compiti di normale amministrazione (Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 133/A/01; Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 152/A/01; Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 302/R/95; Corte conti, Sez. II, n. 131/91, *R. Corte conti* 91, fasc. 2, 93; Corte conti, Sez. giur. Puglia, n. 6/93, *R. Corte conti* 93, fase. 1, 148; Corte conti, Sez. contr., n. 16/95, *Cons. Stato* 95, II, 1906, nt. LONGO) o ignora l'esistenza di un **precedente studio** sul medesimo oggetto già rimasto privo di conseguenze pratiche (Corte conti, Sez. giur. reg. Basilicata, n. 179/01; Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 152/A/01; Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 277/A/02; Corte conti, Sez. II, n. 81/A/97; Corte conti, Sez. giur. reg. Basilicata, n. 247/01) o l'irragionevolezza dell'incarico in contrasto con il principio del buon andamento (Corte conti, Sez. Veneto, n. 1706/04). ■ È colpa grave disporre la conduzione di locali affittati sul libero mercato poi rimasti inutilizzati per anni in attesa di complessi lavori di adattamento (Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 24/A/02). ■ Si è **esclusa la colpa grave** degli amministratori locali che abbiano resistito a pretese economiche di un legale che con comportamento non trasparente - abbia continuato a patrocinare una vertenza che - a

precludere dall'esito del giudizio - era già venuta meno nei suoi presupposti (Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, n. 561/01; ma cfr. Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 1096/02), nonché nel caso dell'invio di una lettera da parte del sindaco a tutti i cittadini per **comunicazione istituzionale** (l. n. 150/00; Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, n. 2076/03). Non è colpa grave il comportamento del dirigente responsabile dei servizi finanziari comunali che per l'esazione di un tributo necessita del concorso di altri uffici comunali (Corte conti, Sez. giur. reg. Basilicata, n. 155/02; Corte conti, Sez. giur. reg. Basilicata, n. 178/01), al contrario configura la colpa grave il ricorso ad onerose anticipazioni di cassa presso il tesoriere per prolungato ed intempestivo versamento a quest'ultimo delle somme pervenute sui conti correnti del comune in violazione di circolari ministeriali (Corte conti, Sez. giur. reg. Basilicata, n. 295/01; Corte conti, Sez. Giur. reg. Campania, n. 46/01, *Contratti Stato e enti pubbl.* 02, 143, nt. ADINOLFI). ■ L'**attendibilità dell'interpretazione normativa** - seppure errata - di una disposizione di recente approvazione esclude la colpa grave (Corte conti, n. 23/98; n. 5/99; Corte conti, Sez. I app., n. 47/98; Corte conti, Sez. II app., n. 80/98) ed in presenza di tesi egualmente qualificata in ordine al significato ed alla portata di una norma non appare censurabile, sotto il profilo della colpa grave, il comportamento del pubblico amministratore che sia risultato conforme all'una piuttosto che all'altra delle due tesi (Corte conti, Sez. III app., n. 158/98; Id., n. 269/01; Corte conti, Sez. giur. Toscana, n. 440/98; Id., n. 951/00; Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, n. 354/99; Corte conti, Sez. giur. reg. Friuli-Venezia Giulia, n. 14/99; Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, n. 2541/02; Id., n. 23/98). ■ Non determina colpa grave la scelta di contestare all'ente gestore dell'acquedotto i metodi di rilevazione dei consumi idrici cittadini, non pagando le fatture, ma offrendo di accettare un piano di estinzione della morosità (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 399/01). ■ Esclude la colpa grave la presenza di un **errore scusabile**, come nei casi di comportamento in buona fede nella valutazione della realtà di fatto, nell'adozione di scelte tecniche particolarmente complesse ovvero in presenza di questioni interpretative di non univoca soluzione (Corte conti, Sez. I centr., n. 282/A/02, *R. Corte conti* 02 IV, 143; Corte conti, Sez. III giur. centrale app., n. 267/98; Corte conti, Sez. I, n. 54/93; Corte conti, Sez. I, n. 22/A/95; Corte conti, Sez. riun., n. 711/A/91, *F. amm.* 92, 225). ■ È **esclusa la responsabilità dell'organo politico** che si conforma alla valutazione di un organo tecnico (Corte conti, Sez. I centr., n. 282/A/02; l. n. 639/96, GALLO, in *AA.VV.*, *Contabili-*

tà dello Stato e degli enti pubblici, Torino, 2004, 108), così la giunta che in applicazione dell'esimente (art. 1, co. 1° ter, l. n. 20/94) ha deliberato la stipula di una **polizza assicurativa per la responsabilità amministrativa e contabile del personale** sulla base dell'istruttoria espletata dagli uffici amministrativi dell'ente (Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 78/A/02 che riconosce la buona fede della giunta; URSONE, *Comuni Italia* 03, 39; TENORE, *Lavoro p.a.* 04, I, 133); tuttavia successivamente si è affermata la responsabilità per **colpa grave** in capo agli amministratori che abbiano stipulato, con oneri a capo dell'ente, una copertura assicurativa dei pubblici amministratori o dipendenti con riferimento alla responsabilità amministrativa di questi per danno erariale verso i comuni e le province (Corte conti, Sez. giur. reg. Friuli Venezia Giulia 60/EL/03). ■ Per le **sanzioni amministrative** (sub art. 7 14 bis) a carico dei dipendenti o amministratori non esiste una generale estensione della responsabilità o solidarietà degli «enti», a differenza della solidarietà per il risarcimento del danno a terzi, sicché si pone in contrasto con i principi dell'ordinamento, quando non preesista una previsione di responsabilità propria degli enti (diretta o solidale) (Corte cost. 340/01). **IV. Nesso di causalità.** ■ Il nesso di causalità **intercorra** fra il comportamento e il danno e l'ordinamento impone il risarcimento delle conseguenze immediate e dirette del fatto dannoso (art. 1223 c.c.). ■ Secondo la teoria della **condicio sine qua non** si imputano all'agente le conseguenze delle serie causali che non si sarebbero verificate in assenza della sua azione od omissione (artt. 40 e 41 c.p.), teoria che è normalmente temperata da quella della **causalità adeguata** che esclude le conseguenze che secondo quanto normalmente accade appaiono inverosimili (Corte conti, Sez. giur. reg. Sardegna, n. 262/94, *R. Corte conti* 94, fasc. 3, 118) considerando *ex ante* l'idoneità del comportamento a produrre l'effetto dannoso. ■ Le **carenze e disfunzioni organizzative** possono incidere sulla valutazione del nesso di causalità, configurando in ipotesi un caso di forza maggiore (CORPACI, in *La responsabilità pubblica nell'esperienza giuridica europea*, a cura di Sorace, Bologna, 1994, 488s.), o incidere sulla valutazione della gravità della colpa e giustificare l'esercizio del potere riduttivo (*infra* § VI). ■ Se il danno è determinato **dal comportamento di più persone** è necessario individuare il nesso causale tra comportamento di ciascuno e danno autonomamente cagionato escludendosi il principio di solidarietà (l. n. 639/96). ■ La responsabilità conseguente a deliberazioni di **organi collegiali** viene attribuita ora unicamente a coloro che abbiano espresso voto fa-

vorevole e con esclusione dei contrari, degli astenuti ed ovviamente degli assenti alla seduta (art. 1, co. 1° *ter*, l. n. 20/94; Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 208/A/01), con la conseguente **condanna in solido** dei singoli membri poiché tali deliberazioni sono la sintesi e non la somma delle singole volontà che in essa si esprimono e non risultando applicabile la limitazione posta dal principio di parziarietà (art. 1, co. 1° *quinquies*, l. n. 19/94 mod. l. n. 639/96; Corte conti, Sez. riun., n. 1/A/98; Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 235/A/00; Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 90/00). ■ Si è affermata la responsabilità amministrativa dei componenti della **giunta comunale**: per la **liquidazione di somme** in favore del personale per il miglioramento dell'efficienza dei servizi, così come previsto dal d.p.r. n. 333/90, in mancanza della preventiva elaborazione di specifici piani e progetti finalizzati prevedenti il conseguimento di obiettivi ben definiti (Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, n. 50/00); per la liquidazione di **trattamenti di missione** in eccedenza al dovuto, in quanto comprensivi di spese di ristorazione addebitate genericamente senza alcun riferimento a soggetti legittimati in ragione della loro qualifica e funzione (Corte conti, Sez. giur. app. reg. Sicilia, n. 24/A/00); per la determinazione di **compensi spropositati** e contrastanti con norme di legge per i componenti di una commissione giudicatrice di un appalto concorso (Corte conti, Sez. II giur. centrale app., n. 327/A/00); per la distribuzione di **pacchi dono** ai dipendenti in occasione delle festività natalizie e ciò in quanto tale iniziativa esula completamente dai fini istituzionali del comune e si presenta come atto di liberalità illecito perché posto in essere con quei mezzi finanziari deputati invece alla «vitalizzazione» dell'azione amministrativa a sua volta preordinata al conseguimento degli obiettivi dell'ente locale (Corte conti, Sez. giur. reg. Basilicata, n. 332/01).

- 1 **V. Il danno erariale.** ■ La responsabilità amministrativa presuppone che sia accertata la sussistenza di un danno conseguente all'inadempimento degli obblighi previsti (interesse positivo al corretto adempimento) e può comprendere sia il **danno emergente** (perdita subita), sia il **lucro cessante** (mancato guadagno). ■ Il danno può essere arrecato **direttamente** all'amministrazione ovvero a terzi che l'ente pubblico abbia dovuto risarcire (**danno indiretto**) e deve essere attuale, patrimonialmente apprezzabile, quantitativamente determinato o determinabile in modo oggettivo (Corte conti, Sez. giur. Veneto, n. 1051/03, *F. amm.* - *Cds* 03, 3904, nt. Corte conti, Sez. giur. Sardegna, n. 23/93). ■ Il danno è talora configurato come **compromissione del**

buon andamento, in riferimento all'insieme delle utilità suscettibili di apprezzamento economico di cui fruiscie la collettività (Corte conti, Sez. riun., n. 381/84, *G. it.* 85, III, 1, 209, con nt. SEPE, CORPACI, in *La responsabilità pubblica nell'esperienza giuridica europea*, a cura di Sorace; Bologna, 1994, 486s.). ■ È danno erariale la tardiva corresponsione della retribuzione a lavoratori illegittimamente assunti per giornate lavorative illegittimamente autorizzate (Corte conti, Sez. giur. II app., n. 216/04; Corte conti, Sez. giur. Reg. Veneto, n. 530/04), o affidare ad un prezzo eccessivo ed arbitrario un **appalto** di lavori pubblici mediante trattativa privata per il maggior prezzo corrisposto (Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 1081/04; Corte conti, Sez. giur. II app., n. 60/04, concernente il danno da inutilizzazione di opera pubblica e sperpero di pubblico denaro), il **compenso** ad un amministratore di un ente locale per la partecipazione ad una commissione per la valutazione delle offerte relative a lavori per la realizzazione di opere pubbliche, in violazione del principio di onnicomprensività del trattamento attribuito, atteso che la partecipazione alla commissione avviene *ratione officii* nell'interesse dell'ente di appartenenza (Corte conti, Sez. II giur. centrale app., n. 139/A/98); il mancato introito dei contributi o i pagamenti indebiti (Corte conti, Sez. giur. reg. Valle d'Aosta, n. 11/04; Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, n. 1389/01). ■ La spesa sostenuta per un **giudizio amministrativo** non viene imputata agli amministratori per l'emanazione dell'atto annullato, ma sostanzialmente corretto (Corte conti, Sez. giur. reg. Sardegna, n. 503/95), al contrario delle spese legali sopportate per l'annullamento giudiziale dell'illegittima esclusione di un partecipante ad una gara pubblica che aveva presentato documenti in copia conforme e non in originale (Corte conti, Sez. giur. Sardegna, n. 23/93; Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 280/A/01). ■ Le **spese di rappresentanza** non costituiscono danno erariale ove conformi ai fini istituzionali (Corte conti, Sez. giur. Sardegna, n. 33/95; Corte conti, Sez. I, n. 37/A/95; Corte conti, Sez. I, n. 12/A/94; Corte conti, Sez. II, n. 111/93; Corte conti, Sez. II, n. 283/89, *R. Corte conti* 89, fasc. 6, 116; Corte conti, Sez. II, n. 188/94; Corte conti, Sez. II, n. 139/91). ■ La **trasformazione** in rapporto di **impiego stabile** di un rapporto di lavoro precario in violazione del divieto di assunzioni, integra danno per la finanza locale senza la possibilità di valutare l'utilità conseguita dall'ente in quanto esclusa preventivamente dal legislatore (Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, n. 29/93 e n. 33/93), così come l'illegittima assunzione di personale in presenza di un espresso divieto legislativo, che elimina ogni discrezionalità degli

amministratori ed esclude la possibilità di invocare l'eccezione relativa alla *compensatio lucrum cum damno* (Corte conti, Sez. giur. Puglia, n. 9/92; *R. Corte conti* 92, fasc. 5, 139; Corte conti, Sez. riun., n. 386/84). ■ È possibile la *compensatio lucrum cum damno* ed i criteri cui il giudice deve attenersi nella valutazione dei «vantaggi» alla comunità amministrata sono: effettività dell'*utilitas* conseguita, medesimo fatto generatore del danno e del «vantaggio», appropriazione dei risultati da parte della comunità amministrata, rispondenza della *utilitas* conseguita ai fini istituzionali dell'amministrazione che la riceve anche quale ente esponenziale della comunità amministrata (Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, n. 129/01; Corte conti, Sez. II giur. centrale app., n. 154/A/99; Corte conti, Sez. II giur. centrale app., n. 338/A/00, *Cons. Stato* 00, II, 2293; Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, n. 13/02). Si ammette che possa operarsi una valutazione dei vantaggi conseguiti (*compensatio*) sia quando dallo stesso fatto in cui consiste l'attività illecita derivi per la struttura pubblica un vantaggio autonomo, sia quando non si abbia un incremento del patrimonio del danneggiato che si possa contrapporre alla perdita, ma questa venga meno o subisca una sostanziale diminuzione (Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, n. 24/02). È, invece, esclusa la possibilità di eccezioni riconvenzionali concernenti crediti basati su fatti giuridici diversi da quelli che costituiscono la causa del danno pubblico (Corte conti, Sez. I giur. centr. app., n. 261/A/01) tra gli oneri aggiuntivi erogati a causa del ritardato adempimento di un debito e gli interessi attivi ascrivibili alla maggiore disponibilità di danaro che dal ritardato adempimento consegue, in relazione al vincolo a tenere i propri attivi in conti correnti ad un tasso indicato dal ministero del tesoro in misura minore di quella di mercato (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 161/A/01). Manca la possibilità di valutare l'*arricchimento dell'amministrazione* per variazioni al progetto approvato in quanto l'esecuzione di opere pubbliche è informata al principio dell'obbligo di immutabilità dei lavori approvati mediante procedimento formale che definisce l'interesse pubblico (Corte conti, Sez. giur. Umbria, n. 116/94; Corte conti, Sez. II, n. 27/A/95). ■ Gli amministratori che dispongono **spese senza previo impegno** (*sub art.* 191) rispondono dei maggiori esborsi corrisposti (Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, n. 356/01; cfr. Corte cost. 446/95, *F. it.* 96, I, 21, nt. CARINGELLA). ■ Nella **responsabilità contabile** il danno erariale corrisponde al valore dei beni andati perduti e viene addebitato all'agente contabile *ex art.* 74 r.d. n. 2440/23 (Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, n. 251/00). ■ Per le **attività mate-**

riali si è affermato che la violazione delle norme del **codice della strada** (sorpasso) è condotta imprudente e contraria alle cautele predisposte per garantire l'altrui incolumità ed integra gli estremi della colpa grave (Corte conti, Sez. giur. Campania, n. 40/95) ed è stato censurato con giudizio di responsabilità amministrativa l'uso di **telefono cellulare** in mancanza della prova che tale dotazione abbia comportato concreti e tangibili vantaggi per una più efficace organizzazione (Corte conti, Sez. giur. reg. Umbria, n. 100/E/94). ■ Nuove figure sono il **danno all'immagine** e al **prestigio** che si ritiene trovi fondamento costituzionale nell'art. 97, co. 2°, Cost. poiché determinano un'alterazione dell'identità dell'organizzazione della pubblica amministrazione (Corte conti, Sez. riun. n. 10/QM/03, con nt. PERIN, *www.giustamm.it*; Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, n. 928/04; C 93/3970; C 97/5668; C 99/744; C 00/98). È danno **patrimoniale** lesivo del bene immateriale dell'insieme delle utilità pubbliche non suscettibili di valutazione economica (CIRILLO, *Famm.* - *Cds* 03, 2035; Corte conti, Sez. I app., n. 331/A/00, *F. it.* 02, III, 72; Corte conti, Sez. reg. lomb. n. 382/99; Corte conti, Sez. riun. n. 16/99; Corte conti, Sez. giur. app., n. 96/02; Corte conti, Sez. riun. giur., n. 10/QM/03), tuttavia si è anche ritenuto che il ripristino dell'onorabilità così intaccata sia suscettibile di valutazione economica poiché vi è un costo che le organizzazioni assumono a difesa e valorizzazione della propria immagine, che deve essere risarcito anche in via equitativa (art. 1226 c.c.; C 97/5668; Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, n. 1475/00; Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, n. 1591/00), come nel caso di reati contro la pubblica amministrazione che realizzano un'eco negativa presso la generalità dei consociati (Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, n. 885/EL/01, sulla responsabilità dell'ingegnere capo e del direttore dei lavori). ■ 13 Non vanno considerati solo i costi sostenuti ma anche quelli futuri ed eventuali, escludendosi la necessità di fornire la prova delle spese effettuate (Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, n. 928/04; Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, n. 935 e n. 937/00; Corte conti, Sez. III giur. app., n. 279/A/01; Corte conti, Sez. I giur. app., n. 16/A e 48/A/02). ■ Si è individuato un danno all'immagine 14 per gravi omissioni del **sindaco** nell'esercizio dei poteri sindacali per mancato regolare smaltimento dei c.d. rifiuti cimiteriali (*sub art.* 50; Corte conti, Sez. giur. reg. Umbria, n. 620/00) o per le inescusabili inadempienze concorrenti del **progettista-direttore dei lavori, dell'avvocato e del responsabile dell'ufficio tecnico** che hanno impedito il completamento e il collaudo di un'opera pubblica, la cui utilizzabilità avrebbe

oggettivamente accresciuto l'immagine e il prestigio esterni dell'ente (Corte conti, Sez. giur. reg. Umbria, n. 498/02, *Giust. amm.* 02, 1460, nt. VALERO). Condanna per danno patrimoniale e danno all'immagine derivante dal pagamento di tangente un assessore comunale: Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, n. 392/06. Si è affermato che la lesione dell'immagine è «un effetto diretto ed immediato dell'accertamento dell'abuso della pubblica funzione che, secondo comune esperienza genera un deterioramento del rapporto di fiducia tra la cittadinanza e l'istituzione pubblica, la quale viene percepita come entità non affidabile, talvolta finanche nemica, nelle mani di soggetti dediti a perseguire soltanto illeciti interessi particolari» (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 271/A/04). ■ Il rapporto tra giurisdizioni esclude l'obbligo di sospensione del giudizio contabile in attesa della conclusione del giudizio penale (art. 75 c.p.p. e art. 295 c.p.c.), che può essere facoltativamente disposta solo per particolari esigenze istruttorie (Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, n. 928/04). Si è chiarito altresì che il danno all'immagine non presuppone l'accertamento di un reato poiché costituisce figura diversa rispetto al danno morale di cui all'art. 2059 c.c. ■ Le sezioni unite della Cassazione possono valutare solamente l'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione e non le violazioni di legge sostanziale o processuale concernenti il modo di esercizio della giurisdizione contabile (art. 111 Cost.) come la sussistenza del danno che spetta alla Corte dei conti (C 02/144).

15 VI. **L'onere della prova.** ■ L'onere della prova degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa dell'amministratore o dipendente per danni all'ente è a carico dell'attore, dunque del procuratore regionale o generale presso le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti (art. 2697 c.c.; r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, art. 43), che deve fornire fatti diretti o indizi correlati da principi di prova, non essendo ammesse mere congetture o generiche presunzioni, prive di un ragionamento logico induttivo (come la necessaria conoscenza da parte di un assessore comunale neo nominato di un incarico conferito ad un professionista esterno: Corte conti, Sez. II giur. centrale app., n. 177/A/98) che non possano costituire elementi probatori certi ed incontrovertibili (Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 184/92; Corte conti, Sez. riun., n. 742/A/92; Corte conti, Sez. II, n. 154/94). ■ Nel caso di comportamento omissivo spetta all'agente pubblico convenuto fornire la prova liberatoria che l'inerzia contestata sia stata determinata da caso fortuito o forza maggiore o comunque da fatti non imputabili (Corte conti, Sez. riun., n. 826/A/

93). ■ **Verso l'amministrazione** (art. 28 Cost.) la natura giuridica contrattuale della responsabilità (supra § I) determina l'inversione dell'onere della prova in ordine all'inesistenza del nesso di causalità e dell'elemento psicologico che incombe sul funzionario, spettando all'amministrazione la sola prova del danno e della violazione degli obblighi di servizio (GALLO, *op. cit.*, 103).

VII. **Il potere riduttivo.** ■ Il danno è normalmente quantificato dal giudice nel suo effettivo e preciso ammontare oggetto di accertamento, ove peraltro ciò non sia possibile si procede alla sua valutazione equitativa (art. 1226 c.c.; Corte conti, Sez. riun., n. 381/84). ■ La Corte dei conti può tuttavia porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto (art. 83, r.d. n. 2440/23; art. 52, co. 2°, r.d. n. 1214/34; e similmente art. 19, co. 2°, d.p.r. n. 3/57). L'esercizio di tale potere riduttivo è in ragione del grado della colpa e dell'ammontare del danno che può risultare troppo elevato in rapporto alle condizioni economiche del danneggiante. In particolare si è affermato che il grado della colpa può incidere sull'esercizio del potere riduttivo fino al riconoscimento dell'errore scusabile (Corte conti, Sez. II, n. 5A/95; Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, n. 10/95). ■ Talora si è fatto riferimento al concorso di colpa del creditore (art. 1227 c.c.), per le carenze di personale o organizzative oppure all'elaborazione civilistica del rischio di impresa che considera determinati eventi come riferibili al complesso organizzativo e non al singolo agente (POLICE, in *La responsabilità amministrativa e il suo processo*, a cura di Scoca, Padova, 1997, 61; FERRARA, *F. it.* 77, III, 412; SCHLITZER, *L'evoluzione della responsabilità amministrativa. Amministratori e dipendenti di regioni ed enti locali*, Milano, 2002, 132). Le motivazioni più frequenti per giustificare una meno rigorosa valutazione della responsabilità ed il conseguente esercizio del potere riduttivo sono la complessità, la gravosità, la pericolosità, l'urgenza dell'attività svolta oltre alle particolari condizioni personali (Corte conti, Sez. riun., n. 662/A/90; Corte conti, Sez. riun., n. 797/A/92, *R. Corte conti* 92, fasc. 5, 37). ■ Si era esclusa l'applicabilità dell'istituto del patteggiamento (art. 444 c.p.p.) al giudizio contabile per assenza di fondamento normativo, tuttavia si ammette che l'intervenuto pagamento di una parte del danno da parte del responsabile - ove ritenuta congrua - possa costituire una circostanza suscettibile di particolare valutazione al fine dell'esercizio del potere riduttivo, ove possa consentire di evitare ulteriori fasi processuali ed assicurare l'effettività dell'azione erariale (d.p.r. n. 260/98), anche in relazione ai dati statistici relativi al comparto dei

Ministeri dai quali emerge che i crediti recuperati a seguito di sentenze di condanna risultano mediamente inferiori al 3% del complesso dei crediti esigibili (Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, n. 1051/03, *F. amm.* - *Cds* 03, 3904, nt. POLICE-CIMINI). Nell'art. 1, co. 231°, l. n. 266/05 (l. finanziaria 2006) si è previsto che per le sentenze di condanna per fatti avvenuti prima dell'entrata in vigore della stessa legge sia possibile chiedere alla competente Sezione d'appello, in sede di impugnazione, che il giudizio sia definito con il pagamento di una somma «non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza», introducendo una sorta di «patteggiamento» sulla quantificazione del danno erariale. Inoltre l'art. 1, co. 174°, l. finanziaria 2006, interpretando l'art. 26, r.d. n. 1038/33, sembra riconoscere al Procuratore Regionale la disponibilità di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dal Codice di procedura civile per una più efficace tutela di crediti erariali. ■ Si è esclusa la legittimità costituzionale di una legge provinciale che fissava un limite patrimoniale della responsabilità amministrativa per colpa grave, agganciato alla metà di una annualità (al netto) del compenso o stipendio complessivo, poiché si è ritenuto che tale limite contrasta con i principi dell'ordinamento dal momento che la attenuazione della responsabilità amministrativa è rimessa al potere riduttivo sul quantum affidato al giudice, che può anche tenere conto delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, al livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato (Corte cost. 340/01, *F. it.* 02, I, 327). Risulta irragionevole una riduzione predeterminata ed automatica della somma da risarcire a titolo di responsabilità amministrativa per colpa grave attraverso l'aggancio, come limite massimo, alla metà dello stipendio annuo o del compenso (che può anche essere esiguo), senza che possa soccorrere una valutazione sul comportamento complessivo e sulle funzioni effettivamente svolte, nella produzione del danno, in occasione della prestazione che ha dato luogo alla responsabilità (Corte cost. 340/01). ■ Nell'applicazione del potere riduttivo si è tenuto conto della notevole mole di lavoro che solitamente incombe sui sindaci, specie nella fase dell'insediamento, epoca in cui si è verificato il contestato comportamento gravemente colposo, nonché della constatata inadeguatezza delle strutture amministrative nel fornire il necessario supporto giuridico (Corte conti, Sez. giur. reg. Friuli-Venezia Giulia, n. 10/01) ed è stato applicato il potere riduttivo sul quantum della responsabilità amministrativa di un assessore comunale alle finanze

per il non adeguato supporto fornito dai segretari comunali per il loro rapido avvicinarsi (Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, n. 443/01). ■ 7 Ove il danno sia prodotto da una pluralità di persone, in concorso tra di loro, ciascuna delle quali arrechi un apporto causale proprio, individuabile e scindibile da quello degli altri si afferma il principio di parzialità (Corte conti, Sez. riun., n. 1/A/98). La responsabilità amministrativa si distingue dunque da quella civile ove nel caso di concorso si applica il principio di solidarietà, ma è previsto il principio della divisibilità del danno ove l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impieghi, sicché «ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio» (art. 82, co. 2°, r.d. n. 2440/23). ■ In tali casi si afferma un litisconsorzio facoltativo ove le posizioni delle parti restano autonome e non sono influenzate da anomalie del processo che riguardino taluno dei rapporti processuali (Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, n. 522/99) e si esclude la necessità di integrare il contraddittorio nei confronti dei coresponsabili non appellanti, i quali, una volta spirato il termine per l'impugnazione, non riceverebbero alcun beneficio dall'estensione del giudizio d'appello nei loro confronti (Corte conti, Sez. II giur. centrale app., n. 252/A/99).

SEZIONE III

Tesorieri e agenti contabili

I. **Il conto della gestione.** ■ I tesorieri e gli agenti contabili in genere sono soggetti, persone fisiche o giuridiche, che hanno il maneggio di denaro o comunque di valori pubblici. ■ Si distingue fra agenti contabili di diritto, legalmente investiti di tale funzione, ovvero di fatto in quanto si ingeriscono in tale attività (VANDELLI-MASTRAGOSTINO, 226; TORCHIA, *La responsabilità*, 1499; sulla responsabilità dell'agente contabile e depositario: Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, n. 251/00; del funzionario delegato e dell'agente contabile di fatto che non hanno conservato in cassaforte una somma rilevante: Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, n. 916/97; dell'istituto tesoriere del comune per l'omesso pagamento dei ratei contributivi dei dipendenti: Corte conti, Sez. giur. reg. Sardegna, n. 161/02). ■ L'agente contabile ha l'obbligo di rendere conto all'ente locale (sub artt. 226 e 233) dei beni che ha gestito, di restituzione ed a tal fine di custodia, entro il termine di due mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario, il quale lo trasmette alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti entro 60 giorni dall'approvazione del rendiconto. ■ La trasmissione del 4

conto al giudice contabile **determina l'automatizzazione del giudizio** che ha ad oggetto il conto e non si estende alla eventuale responsabilità amministrativa degli altri funzionari pubblici (STADERINI, 567). ■ Non si applica alla responsabilità contabile la limitazione della responsabilità amministrativa **al dolo o colpa grave**, in relazione alla diversa natura delle due forme di responsabilità (Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 1278/02; Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, n. 280/99; Corte conti, Sez. riun., n. 1/QM/01), poiché la responsabilità contabile si afferma per qualunque irregolarità e sussiste un **presunzione di colpa**, di cui il contabile può liberarsi provando che il fatto non sia a lui imputabile (Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, n. 251/00) mentre i restanti elementi costitutivi della responsabilità competono al procuratore generale in quanto parte attrice (Corte conti, Sez. riun., n. 610/A/89); la prova dei **fatti impeditivi** del risarcimento del danno incombe sul contabile convenuto (Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 121/R/94), sicché il **carico** di gestione spetta al procuratore generale, il **discarico** all'agente (Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 13/93). ■ In tale prospettiva **l'illecito contabile** non deriva dalla trasgressione dei doveri di servizio, ma dell'obbligo di custodia, derivante dall'affidamento e comunque dal maneggio di danaro e di materiale (Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, n. 280/99; DI MAIO, *D. regione* 02, 7 907). ■ La **colpa grave** si rinviene nella colpevole negligenza resa manifesta da un comportamento improntato alla massima noncuranza degli interessi pubblici che determina la mancata consegna di beni formalmente affidati all'agente contabile (Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, n. 251/00). ■ Si è sostenuta la possibilità di applicare anche alla responsabilità contabile il **potere riduttivo** sull'ammontare del risarcimento (BERTOLISSI, 425; VANDELLI-MASTRAGOSTINO, 230).

II. Il rinvio alla normativa concernente la giurisdizione della Corte dei conti. ■ Il giudizio di conto è volto ad accertare la **correttezza dei rapporti di debito e di credito** fra ente e tesoriere e la regolarità dei titoli di spesa, la loro conformità agli atti deliberativi e l'esatta imputazione ai capitoli di spesa, mantenendo un carattere di formalità, in quanto non interviene sulla correttezza delle scelte (Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, n. 19/94). ■ Quanto ai **rapporti tra giudizio di conto e giudizio sulla responsabilità amministrativa** si esclude la possibilità per la Corte di pronunciarsi *ex officio* in sede di giudizio di conto anche sulla responsabilità amministrativa ove il giudizio può instaurarsi solo con l'iniziativa del procuratore presso la Corte dei conti, salva la riunione per connessione tra i due giudizi per

evitare il contrasto tra giudicati e in osservanza del principio di economia processuale (Corte conti, Sez. riun., n. 660/A/94). Sugli stessi fatti il giudice può **mutare la qualificazione giuridica** della fattispecie dannosa da responsabilità contabile ad amministrativa (Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, n. 49/95). ■ Il giudizio di conto si svolge secondo la disciplina della giurisdizione contabile, ove necessario integrata dai **principi generali del processo civile** (GALLO, in AA.VV., *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2004, 117) e si discute dei limiti dell'applicazione al giudizio contabile dei principi del giusto processo (art. 111 Cost.), della terzietà del giudice, del contraddittorio, della parità delle parti (APICELLA, *Cons. Stato* 04, II, 2499; GALLO, *op. cit.*, 118).

SEZIONE IV

Prescrizione dell'azione e legittimazione passiva degli eredi

I. Osservazioni generali. ■ La norma in esame (co. 4°) ha fissato il termine di prescrizione dell'azione in **cinque anni** (già art. 58, l. 142/90; art. 265, L. com. prov. 1934) decorrente dalla «commissione del fatto» per gli amministratori e dipendenti degli enti locali, in luogo dell'ordinario termine decennale (*ex art. 19, co. 3°, d.p.r. n. 3/57*) ed ora il quinquennio è divenuto regola generale per le azioni avanti alla giurisdizione contabile. Il termine decorre dalla **data in cui si è verificato il fatto dannoso**, oppure, in caso di **occultamento doloso** del danno, dalla data della sua scoperta (art. 1, co. 2°, della l. n. 20/94). ■ La **commissione del fatto** non è la condotta in violazione degli obblighi di servizio, ma la **realizzazione del danno** da cui consegue l'effettivo depauperamento della finanza pubblica. ■ L'**illecito patrimoniale** può essere a formazione **istantanea** (sottrazione di somma di denaro) oppure **progressiva** ed in tal caso prima del realizzarsi dell'evento dannoso non vi è nulla del patrimonio pubblico da risarcire. ■ Il **decorso del termine** di prescrizione è individuato (art. 2935 c.c.) nel momento in cui il diritto può essere fatto valere e dunque dal momento in cui si verifica la **diminuzione patrimoniale** che l'azione di responsabilità amministrativa è diretta a reintegrare (Corte conti, Sez. giur. centr. app., n. 44/02; Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, n. 12/93; Corte conti, Sez. riun., n. 713/A/91). Si è precisato che il termine inizia a decorrere da quando il danno abbia assunto il carattere della **certezza ed attualità** ed il comportamento illecito del soggetto legato da rapporto di servizio sia conoscibile da parte dell'amministrazione, con

l'esercizio della funzione di verifica, ovvero sia stato comunque conosciuto anteriormente (Corte conti, Sez. riun., n. 2/03), o il **bene inutile** o inutilizzabile è **pagato** alla ditta fornitrice (Corte conti, Sez. I giur. centr. app., n. 285/A/02); o con l'**approvazione del collaudo** dei lavori (Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 177/03). ■ La prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa e contabile decorre, anche nel caso di **danni cagionati mediante fatti dolosi**, non dal momento in cui l'amministrazione ne abbia avuto l'effettiva conoscenza, ma dal momento in cui essa si sia oggettivamente trovata nella possibilità di conseguire siffatta conoscenza (Corte conti, Sez. I giur. centr. app., n. 4/A/03). ■ Nell'ipotesi di **occultamento doloso** non riferibile all'autore del danno, ma a soggetti terzi che lo abbiano consentito con il loro comportamento (Corte conti, Sez. giur. II app., n. 284/03), il termine decorre solo da quando la procura della Corte dei conti abbia ricevuto la notizia dell'illecito, poiché l'occultamento doloso del danno costituisce **causa di sospensione della prescrizione** (Corte conti, Sez. giur. app. reg. Sicilia, n. 135/A/02). ■ La prescrizione rimane **sospesa** altresì nel periodo di permanenza in carica degli amministratori cui viene imputato il danno (art. 2941, n. 7 c.c.; Corte conti, Sez. II, n. 132/96). ■ L'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa - non l'emissione dell'invito a dedurre (Corte conti, Sez. giur. Trento, n. 311/02) - **interrompe il termine di prescrizione** e il procuratore contabile non agisce per il recupero di un credito proprio, né in sostituzione o rappresentanza della pubblica amministrazione danneggiata, ma nell'interesse generale dello stato-ordinamento (Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 191/03). ■ L'atto di **costituzione in mora** ha effetto interruttivo ove contenga chiaramente la pretesa creditoria e l'inequivocabile manifestazione della volontà del creditore di far valere le proprie ragioni ai fini dell'adempimento delle obbligazioni derivanti da responsabilità amministrativa (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 122/A/00) e la costituzione in mora mantiene efficacia interruttiva anche quando l'ente danneggiato sia stato trasformato in altra persona giuridica (Corte conti, Sez. I giur. centr. app., n. 371/A/02). ■ La **costituzione di parte civile** nel processo penale determina l'interruzione della prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa con effetto **sospensivo** fino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il giudizio penale (Corte conti, Sez. giur. Toscana, n. 1516/99; parzialmente contraria: Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 1198/03, in *F. amm. - Cds* 03, 3134, nt. VENTURINI).

II. L'estensione agli eredi. ■ La norma in esame (co. 4°; *ex art. 58, l. 142/90*) afferma la **personalità** (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 88/02) e **intrasmissibilità** agli eredi della responsabilità amministrativa, secondo una disciplina speciale che all'origine appariva innovativa, ma che è ora norma generale per la giurisdizione contabile (art. 1, co. 1°, l. n. 20/94), mutando la precedente configurazione - conforme al diritto civile - di trasmissione agli eredi di un debito pecuniario del *de cuius* (Corte conti, Sez. riun. 38/83, *R. Corte conti* 83, fasc. 1, 122). ■ Il **carattere personale** è invece compatibile con la natura «sanzionatoria» della responsabilità amministrativa (cfr. art. 7, l. n. 689/81; art. 27 Cost.; Corte conti, Sez. riun. 835/A/93, *R. amm.* 94, 468; Corte cost. 383/92, *Cons. Stato* 92, II, 1163; Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, n. 19/94; Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, n. 36/93; Corte conti, Sez. II, n. 56/91, *F. amm.* 91, 2760). In *obiter dictum* non era parsa ragionevole la norma sull'intrasmissibilità agli eredi del debito pecuniario, quanto meno nei limiti dell'attivo ereditario (Corte cost. 383/92). ■ L'intrasmissibilità agli eredi è temperata dalla possibilità di pretendere dall'erede o avente causa **l'indebito arricchimento** (art. 1, co. 6°, l. n. 423/93; art. 1, l. n. 20/94) e non muta la **giurisdizione** contabile anche in ordine a tali controverse (art. 1, co. 1°, l. n. 20/94, s.m.i.), perché giudice naturale (art. 25 Cost.) sull'esistenza di tutti gli elementi soggettivi ed oggettivi della responsabilità amministrativa-contabile del *de cuius*, fermo restando l'ulteriore presupposto del duplice arricchimento (C 04/14178). ■ È inammissibile la **chiamata in causa degli eredi** con la sola istanza di fissazione di udienza poiché la legittimazione passiva degli eredi nel processo contabile è autonoma rispetto a quella del dante causa, con la conseguenza che non è consentita una mera prosecuzione del processo, ma occorre verificare la sussistenza dei presupposti per l'azione, cioè l'illecito arricchimento del dante causa e il conseguente indebito arricchimento degli eredi (Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, n. 1604/02; Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 3/01; Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 88/02; Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 88/02, *F. amm. - Cds* 02, 809). ■ 5 L'illecito arricchimento del dante causa afferma la presunzione *juris tantum* di un indebito arricchimento degli eredi, incombando sugli eredi (art. 2697 c.c.) l'onere della prova contraria del loro «conseguente» indebito arricchimento (Corte conti, Sez. riun., n. 1/A/99), salva l'accettazione dell'eredità con beneficio di inventario poiché è solo nel caso di difetto di vantaggi economici o di trasferimento degli stessi *jure hereditatis* che può essere excepta l'irresponsabilità

dell'erede (Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, 6 n. 849/98; Corte conti, Sez. II, n. 16/97). ■ L'intrasmissibilità agli eredi accentua la funzione dissuasiva e **sanzionatoria**, oltre che **recuperatoria**, dell'azione di responsabilità amministrativa (Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, n. 249/97; FERRARI, *R. d. proc.* 95, 400), confortata dall'im-

94 Responsabilità disciplinare. *1. Qualora ricorra alcuna delle condizioni di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 1 dell'art. 58 nonché alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 59 nei confronti del personale dipendente delle amministrazioni locali, compresi gli enti ivi indicati, si fa luogo alla immediata sospensione dell'interessato dalla funzione o dall'ufficio ricoperti. La sospensione è disposta dal responsabile dell'ufficio secondo la specifica competenza, con le modalità e procedure previste dai rispettivi ordinamenti. A tal fine i provvedimenti emanati dal giudice sono comunicati, a cura della cancelleria del tribunale o della segreteria del pubblico ministero, ai responsabili delle amministrazioni o enti locali indicati nelle predette disposizioni.*

2. Al personale dipendente di cui al comma precedente si applicano altresì le disposizioni del comma 5 dell'art. 58 e del comma 6 dell'art. 59 previa attivazione del procedimento disciplinare.

SOMMARIO: I. La sospensione cautelare. - II. (segue) sospensione cautelare e responsabilità disciplinare. - III. La decadenza dal servizio. - IV. Dalla contrattazione collettiva alla nuova disciplina legislativa.

1 I. La sospensione cautelare. ■ L'istituto della sospensione cautelare è disciplinato dagli artt. 91 e 92, d.p.r. n. 3/57, come atto eventuale del procedimento disciplinare, distinguendo due fattispecie. ■ **La sospensione cautelare obbligatoria** (art. 91, d.p.r. n. 3/57) è dell'impiegato nei cui confronti sia stata avviata un'azione penale, quando la natura del reato risulti «particolarmente grave», nei casi in cui «sia stato emesso mandato od ordine di cattura», ovvero quando il capo dell'ufficio abbia avuto notizia «dell'emissione di un mandato o ordine di comparizione, o della convalida di un fermo». ■ **La sospensione cautelare facoltativa** (art. 92, d.p.r. n. 3/57) può essere applicata anche prima dell'esaurimento o dell'inizio del procedimento disciplinare, purché in presenza di «gravi motivi». Disciplina rimasta invariata salvo il regime transitorio previsto in materia di infrazioni e sanzioni disciplinari (art. 72, co. 2°, d. lgs. 29/93; poi art. 55, co. 3°, d. lgs. 165/01), in attesa dell'introduzione della disciplina posta dalla contrattazione collettiva, scelta quest'ultima che conferma la negazione dell'appartenenza della sospensione cautelare alla responsabilità disciplinare, riconducendola invece all'esercizio dei poteri del datore di lavoro pubblica amministrazione. ■ La previsione di legge (art. 72, co. 2°, d. lgs. 29/93) ha trovato conferma

possibilità per l'amministrazione di sostituire la legittimazione *ex lege* del procuratore presso la Corte dei conti, anche ai fini interruttivi della prescrizione (costituzione in mora: Corte conti, Sez. giur. Trento, n. 311/02), anche se la Corte costituzionale continua a definirla come responsabilità da fatto illecito (Corte cost. 383/92).

nei primi contratti collettivi del settore pubblico (es. art. 26 *Ccnl Ministeri*; art. 31 *Ccnl Sanità*; art. 61 *Ccnl Scuola*; art. 34 *Ccnl Università*), nei quali sono state generalmente previste e disciplinate due distinte ipotesi: la **sospensione cautelare in corso di procedimento disciplinare**, che ha sostituito la precedente sospensione facoltativa, e la **sospensione cautelare in caso di procedimento penale**, che ha sostituito la sospensione obbligatoria (sull'evoluzione: VESPERINI, *I poteri locali*, Roma, 2001, 243; S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 498; VIOLA, *ITAR* 96, II, 161; Id., *Cons. Stato* 95, 2027). ■ Le nuove ipotesi di origine contrattuale presentano importanti modifiche rispetto alla disciplina pregressa. In particolare, va rilevato che la sospensione cautelare in corso di procedimento disciplinare (es. art. 26, co. 1°, *Ccnl Ministeri*, secondo cui «l'Amministrazione, laddove riscontri la necessità di espletare accertamenti su fatti addebitati al dipendente a titolo di infrazione disciplinare punibili con la sanzione della sospensione dal servizio e dalla retribuzione, può disporre, nel corso del procedimento disciplinare, l'allontanamento dal lavoro per un periodo di tempo non superiore a trenta giorni, con la conservazione della retribuzione»), a differenza della sospensione cautelare facoltativa (art. 91),

può essere erogata soltanto dopo l'instaurazione del procedimento disciplinare e trova il suo unico presupposto nell'esigenza di svolgere indagini e accertamenti nei confronti del pubblico dipendente coinvolto, senza la necessaria sussistenza di «gravi motivi» (cfr. MAINARDI, *Il potere disciplinare nel lavoro privato e pubblico*, Milano, 2002, 506-507). Il fine perseguito con la sospensione cautelare in corso di procedimento disciplinare non va dunque più ricercato nella tutela del buon andamento e del prestigio della pubblica amministrazione, ma nell'esigenza di quest'ultima di svolgere tutti gli atti necessari al corretto svolgimento del procedimento disciplinare già in corso. Tale funzione giustifica la previsione di tempi di sospensione molto brevi (non superiori a trenta giorni) e la conservazione della retribuzione in capo al dipendente sospeso. Viene così definitivamente abbandonata qualsiasi affinità con le sanzioni disciplinari, avvicinando l'istituto della sospensione al potere direttivo dell'amministrazione-datore di lavoro. ■ La disciplina prevista dall'art. 91, d.p.r. n. 3/57 in materia di sospensione obbligatoria è invece stata ripresa e mantenuta pressoché invariata dalla contrattazione collettiva. L'art. 27 *Ccnl Ministeri*, ad esempio, prevede nei confronti del dipendente «colpito da misura restrittiva della libertà personale» la sospensione «d'ufficio dal servizio per tutta la durata dello stato di detenzione o comunque dello stato restrittivo della libertà». La ratio della nuova disciplina va ricercata non tanto nell'esigenza di tutela del prestigio della pubblica amministrazione, quanto piuttosto nella necessità di prevedere un rimedio all'impossibilità del dipendente colpito da una misura restrittiva della propria libertà personale a prestare l'attività lavorativa di sua competenza (VIOLA, *op. cit.*, 165; MELE, *ITAR* 90, II, 69; secondo l'Autore, la sospensione cautelare obbligatoria deve essere ricondotta, insieme all'aspettativa per mandato parlamentare, servizio militare o per motivi di famiglia, nella categoria dei «provvedimenti di sospensione per incompatibilità», ovvero «per motivi di merito che inducano la temporanea incompatibilità con il pubblico interesse o anche con l'interesse del privato destinatario» e non in quella dei provvedimenti di sospensione cautelare finalizzati a prevenire un *periculum in mora*). ■ La progressiva privatizzazione del pubblico impiego e il moltiplicarsi delle figure di sospensione cautelare ad esso applicabili ha determinato la necessità di distinguere varie ipotesi: le figure «tradizionali» di sospensione cautelare (facoltativa e obbligatoria), continueranno ad essere applicate al personale pubblico non privatizzato; quelle di origine contrattuale (sospensione in corso di proce-

dimento disciplinare e sospensione in caso di processo penale) trovano invece applicazione in tutti gli altri casi (MELE, *op. cit.*, 179). ■ La norma consente la sospensione cautelare dei dipendenti per i reati indicati dalle norme richiamate (*sub art. 58 e sub art. 59*). ■ Alle condanne sono equiparate le **sentenze c.d. «di patteggiamento»** (art. 444 c.p.p.; art. 17, d.p.r. 25 gennaio 2000, n. 34; Cons. St., Sez. VI, n. 1067/96, *Cons. Stato* 96, I, 1240; Cons. St., Sez. VI, n. 1449/95, *Cons. Stato* 95, I, 1437; T.A.R. Marche, n. 392/93, *ITAR* 93, I, 3242; Cons. St., Sez. V, n. 3183/02, *F. amm. - CdS* 02, 1444). ■ È invece esclusa la sospensione cautelare del pubblico dipendente in caso di sua **riabilitazione** (*sub art. 58, co. 5°*; art. 178 c.p. e art. 15, l. n. 327/88). ■ La sospensione non può avere un **termine** superiore a **5 anni** (art. 9, l. 7 febbraio 1990, n. 19) salvo precedente revoca, di cui si è posta questione di costituzionalità con riferimento all'implicito e generalizzato obbligo di reintegrazione del dipendente imputato, indipendentemente dalla conclusione della relativa vicenda giudiziale, che tuttavia è stato dichiarato infondato affermando l'obbligo di revoca della sospensione del dipendente allo scadere del termine, anche ove il processo penale non si sia ancora concluso con sentenza definitiva e, conseguentemente, anche se non si sia svolto il procedimento disciplinare (Corte cost. 447/95, *F. it.* 98, I, 2732). ■ **Non si afferma l'automatica reintegrazione** in servizio del dipendente, restando nel potere dell'amministrazione - previo accertamento della sussistenza di «gravi motivi» disciplinari e la predisposizione del relativo procedimento - la scelta di avvalersi dell'istituto della «sospensione cautelare facoltativa» (art. 92, d.p.r. n. 3/57). ■ I provvedimenti del giudice devono essere tempestivamente comunicati ai responsabili «a cura della cancelleria del tribunale o della segreteria del pubblico ministero» (OCELLO, in *Commentario al nuovo T.U. degli enti locali*, a cura di De Marzo-Tomei, Padova, 2002, 506-507). La sospensione del dipendente deve essere «immediata» e «disposta dal responsabile dell'ufficio secondo la specifica competenza, con le modalità e procedure previste dai rispettivi ordinamenti». Il potere di adottare i diversi provvedimenti disciplinari nei confronti dei pubblici dipendenti viene attribuito al **dirigente** (cfr. d. lgs. 165/01, art. 16, lett. h), preposto a compiere atti di gestione del personale e dotato dei poteri di verifica, controllo e sostituzione (OCELLO, *op. cit.*, 506-507; CARINGELLA, 478; BERTOLISSI, 435) in conformità al principio di separazione tra indirizzo politico e attività di gestione (*sub art. 107*).

II. (segue) sospensione cautelare e responsabilità disciplinare. ■ La disciplina in esame non 1