

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA E RESPONSABILITA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

VALENTINA GIOMI*

RESUMEN: En el ordenamiento italiano la responsabilidad civil de la Administración Pública por los daños causados a terceros y la responsabilidad de los funcionarios y dependientes públicos por los daños causados a la Administración Pública en sí son regidos en modo diferente y la forma de tutela son confiados a la jurisdicción de dos diversos jueces especiales: el Juez Administrativo en el primer caso y la Corte de Cuentas en el segundo caso. El objetivo del presente trabajo es examinar, a través del análisis de cada tipo de responsabilidad que involucre al operador activo o pasivo de la Administración Pública, y los dos diversos niveles de tutela con que el ordenamiento asegura una restauración por los daños sufridos, en modo directo o indirecto por la colectividad de los ciudadanos. El examen de la disciplina positiva y de los instrumentos procesales predispuestos para garantizar una tutela en el caso en el cual, respectivamente, sea violada la esfera subjetiva de un ciudadano singular a causa de un daño causado por un empleado público mediante un comportamiento material o una provisión jurídica, o bien sean causados daños (materiales o económicos) a la Administración Pública mediante una actividad realizada por funcionarios o dependientes de la misma estructura pública, permite ver en que modo el ordenamiento italiano predispone instrumentos idóneos para asegurar una justa restauración a los ciudadanos respecto de los daños provocados por el empleado público. En

* Ricercatrice di diritto amministrativo; incaricata della docenza di Diritto amministrativo e Diritto Urbanistico.

particular el estudio se ha sustentado sobre las modificaciones normativas más recientes, con las cuales el legislador a tratado de aumentar el nivel de tutela ofrecida en el caso de la responsabilidad administrativa y en el caso de la responsabilidad civil de la A.P., para responder a las nuevas exigencias sociales que solicitan un siempre mayor grado de especialización de la responsabilidad. Todavía, como será observado en conclusión, las reglas previstas para la responsabilidad administrativa (cuya comprobación es enteramente confiada a un órgano de justicia especial que instaura un proceso fundado todavía sobre un aparato normativo viejo e incompleto), en el cual las previsiones para la responsabilidad civil de la A.P. (donde la problemática de la responsabilidad encuentra fuertes límites en la figura del interés legítimo y en la predisposición de un proceso administrativo basado sobre la comprobación de la ilegitimidad del acto) parecen asegurar a los ciudadanos singulares la plena satisfacción por los daños imprevistos causados por el empleado público. Por tanto, sobre este perfil, el ordenamiento italiano parece ofrecer un nivel de tutela todavía limitado en relación con los daños de la Administración Pública y contra la Pública Administración los cuales, directamente o indirectamente, terminan por recaer sobre toda la colectividad de los ciudadanos, acarreado a ellos un perjuicio relevante.

PALABRAS CLAVE: Administración Pública, poder administrativo, daño público, interés legítimo, resarcimiento del daño.

ABSTRACT: Nell'ordinamento italiano la responsabilità civile della Pubblica amministrazione per i danni cagionati a terzi e la responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici per i danni cagionati alla Pubblica amministrazione stessa, sono disciplinati in modo differente e le forme di tutela sono affidate alla giurisdizione di due diversi giudici speciali: il Giudice amministrativo nel primo caso e la Corte dei conti nel secondo caso. L'obiettivo del presente lavoro è quello di esaminare, attraverso l'analisi di ciascun tipo di responsabilità che coinvolge l'operato attivo o passivo della Pubblica amministrazione, i due diversi livelli di tutela con cui l'ordinamento assicura un ristoro per i danni subiti, in modo diretto o indiretto dalla collettività dei cittadini. L'esame della disciplina positiva e degli strumenti processuali predisposti per garantire una tutela nel caso in cui, rispettivamente, sia violata la sfera soggettiva di un singolo cittadino a causa di un danno arrecato da un dipendente pubblico mediante

un comportamento materiale o un provvedimento giuridico, oppure siano arrecati danni (materiali o economici) alla Pubblica amministrazione mediante un'attività posta in essere da funzionari o da dipendenti della stessa struttura pubblica, consente di vedere in che modo l'ordinamento italiano predispone strumenti idonei ad assicurare un giusto ristoro ai cittadini rispetto ai danni provocati dall'operato pubblico. In particolare lo studio si è soffermato sulle modifiche normative più recenti, con le quali il legislatore ha cercato di aumentare il livello di tutela offerto nel caso di responsabilità amministrativa e nel caso di responsabilità civile della P.A., per rispondere alle nuove esigenze sociali che richiedono un sempre maggior grado di specializzazione della responsabilità. Tuttavia, come sarà osservato in conclusione, né le regole previste per la responsabilità amministrativa (il cui accertamento è interamente affidato ad un organo di giustizia speciale che instaura un processo fondato ancora su un apparato normativo vecchio ed incompleto), né quelle previste per la responsabilità civile della P.A. (dove la problematica della responsabilità trova forti limiti nella figura dell'interesse legítimo e nella predisposizione di un processo amministrativo basato sull'accertamento della illegittimità dell'atto) sembrano assicurare ai singoli cittadini il pieno soddisfacimento per i danni subiti dall'operato pubblico. Pertanto, sotto questo profilo, l'ordinamento italiano appare offrire un livello di tutela ancora limitato in relazione ai danni della Pubblica amministrazione e verso la Pubblica amministrazione i quali, direttamente o indirettamente, finiscono per ricadere su tutta la collettività dei cittadini, arrecando loro un pregiudizio rilevante.

PAROLE CHIAVE: pubblica amministrazione, potere amministrativo, danno pubblico, interesse legítimo, risarcimento danno.

SOMMARIO: 1. *La responsabilità della Pubblica amministrazione e verso la Pubblica amministrazione: fonti normative.* a) *Il fondamento costituzionale della responsabilità della Pubblica amministrazione verso terzi e dei dipendenti pubblici verso la Pubblica amministrazione.* b) *La responsabilità amministrativa e le sue fonti normative.* c) *La responsabilità civile della P.A. e le sue fonti normative.* 2. *La responsabilità amministrativo-contabile dei pubblici dipendenti.* a) *Distinzione fra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile.* b) *Gli elementi tipici della responsabilità amministrativo-contabile e l'influenza delle riforme degli anni '90.* c) *L'ampliamento delle tipologie di danno pubblico e la nascita di nuove forme di responsabilità amministrativa.* d) *Il giudice della res-*

responsabilità amministrativa e la specialità del processo contabile. 3. La responsabilità dirigenziale. a) I caratteri e le particolarità della responsabilità dirigenziale. 4. La responsabilità civile della pubblica amministrazione. a) Le tipologie di responsabilità civile della P.A.: precontrattuale, contrattuale ed extracontrattuale. b) Gli elementi della responsabilità extracontrattuale della P.A. c) Le vicende della risarcibilità dei danni causati dalla lesione dell'interesse legittimo. d) Il giudice del risarcimento dei danni provocati dall'attività illegittima della P.A. 5. Analisi comparata del grado di tutela raggiunto nel nostro ordinamento dalla responsabilità verso la P.A. e dalla responsabilità della p.a. verso terzi: considerazioni conclusive.

1. LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E VERSO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: FONTI NORMATIVE

a) *Il fondamento costituzionale della responsabilità della Pubblica amministrazione verso terzi e dei dipendenti pubblici verso la Pubblica amministrazione.*

Il riconoscimento di ipotesi di responsabilità in capo alla Pubblica amministrazione (ed ai suoi funzionari e dipendenti), che, nella teoria generale del diritto ha costituito il punto di arrivo dell'evoluzione dello Stato verso i canoni del moderno Stato di diritto, ha subito un lungo processo evolutivo prima di radicarsi nel nostro ordinamento anche sotto un profilo costituzionale.

In origine, infatti, la concezione di una sovranità del potere tale da rendere il potere pubblico immune da norme superiori e sottratto al sindacato sulle proprie azioni attraverso regole di responsabilità che connettessero gli effetti dannosi agli atti compiuti dalla pubblica autorità, aveva escluso che potesse configurarsi una tutela di fronte agli illeciti dannosi perpetrati dai pubblici poteri.

Il superamento dei dogmi della sovranità e dell'immunità dei pubblici poteri sovrani connesso all'evoluzione dello

Stato di diritto e la necessaria apertura verso una generalizzata estensione della responsabilità per fatto illecito anche nei confronti dell'attività di diritto pubblico, ha tuttavia incontrato qualche difficoltà maggiore proprio nel diritto amministrativo, dove la specialità della disciplina e la dimensione pubblica degli interessi tutelati, pur non frenando il riconoscimento dei principi generali della responsabilità, hanno sempre rallentato l'operabilità diretta delle regole civilistiche della responsabilità.

Soltanto con la moderna evoluzione del diritto amministrativo e con la progressiva perdita della sua specialità connessa al tipo di interessi perseguiti ed al tipo di attività svolta (con annessi strumenti impiegati) si assiste ad una estensione della disciplina del diritto comune anche all'area della responsabilità connessa all'esercizio di pubbliche funzioni, così da assimilare la pubblica amministrazione a qualunque altro soggetto dell'ordinamento.

Affermata e riconosciuta in via di principio generale l'operabilità della responsabilità in capo alla Pubblica amministrazione, occorre, tuttavia individuare le due macroaree in cui essa si articola ed a cui conseguono due differenti discipline giuridiche che traggono origine dal medesimo nucleo costituzionale fondativo.

A seconda dell'operabilità della responsabilità sotto il profilo interno alla stessa pubblica amministrazione, tale da riguardare in modo diretto l'esercizio del pubblico potere ma non i terzi privati oppure sotto il profilo esterno di essa, tale da ricadere immediatamente sul piano dei rapporti fra l'esercizio del pubblico potere ed i terzi privati, si configurano, rispettivamente, un'ipotesi di responsabilità amministrativa (nelle distinte articolazioni di responsabilità amministrativa in senso stretto e responsabilità contabile) ed un'ipotesi di responsabilità civile verso ter-

zi (a sua volta articolata in responsabilità precontrattuale, contrattuale o aquiliana).

Nell'ordinamento italiano, infatti, le aree di responsabilità individuate e che coinvolgono in modo diretto la Pubblica amministrazione, si mantengono ben distinte sotto il profilo giuridico ed anche sotto il piano della tutela, i cui effetti ricadono sempre sulla collettività dei cittadini.

Il primo tipo di responsabilità sorge con la commissione, da parte di funzionari o dipendenti pubblici nell'ambito del loro rapporto di servizio, di fatti illeciti arrecanti un danno finanziario (diretto o indiretto) alla pubblica amministrazione e, quindi, alla collettività indistinta dei cittadini per le sue ricadute sul pubblico erario: il riconoscimento di questa forma di responsabilità permette ad un organo pubblico (il Procuratore della Corte dei conti) di promuovere ed esercitare dinnanzi ad un giudice speciale, la Corte dei conti appunto, l'azione volta ad accertare, attraverso uno speciale tipo di processo, l'esistenza e l'entità del danno subito dall'amministrazione pubblica e di condannare il dipendente colpevole alla refusione dello stesso.

Nel secondo tipo di responsabilità, invece, un altro giudice speciale, il giudice amministrativo, sarà direttamente chiamato dal terzo (privato) danneggiato a sindacare l'operato dannoso di funzionari e dipendenti pubblici che abbiano ad esso arrecato un ingiusto pregiudizio con la propria condotta attiva o omissiva, sia essa volta a porre in essere comportamenti materiali o attività paritetiche, sia essa orientata a svolgere in modo illegittimo un'attività amministrativa.

Descritta sommariamente la profonda differenza ontologica delle due applicazioni del principio di responsabilità per illecito alla pubblica amministrazione ed ai suoi dipendenti, diviene necessario procedere all'indagine distinta

di ciascuna di esse, avendo cura, però, da ultimo, di raffrontare i risultati dei due differenti gradi di tutela offerti dall'ordinamento in ciascuno dei casi e di evidenziare il livello di protezione ottenuto dall'ordinamento italiano.

Tuttavia la ricerca del fondamento costituzionale dell'istituto della responsabilità applicato alla pubblica amministrazione impone, almeno sotto il profilo della legittimazione del principio generale, una lettura congiunta delle due tipologie di responsabilità che coinvolgono, attivamente o passivamente, la P. A.

La nostra Carta costituzionale disciplina espressamente la responsabilità dell'amministrazione e dei suoi agenti agli art. 28 e 113.

Le norme, collocate in parti diverse della Costituzione, sono inserite, rispettivamente, nella parte dedicata ai rapporti civili ed in quella dedicata alla giurisdizione ed hanno la funzione, nel primo caso, di affermare la responsabilità diretta dell'amministrazione e dei pubblici dipendenti (le cui conseguenze dell'operato illecito si estendono in automatico all'apparato amministrativo) per tutti gli atti compiuti in violazione dei diritti, secondo la diversa normativa di settore; nel secondo caso di cristallizzare un sistema di tutela giurisdizionale generalizzato a protezione di diritti e interessi legittimi contro gli atti della pubblica amministrazione.

L'art. 28 Cost. è una norma molto dibattuta,¹ il cui testo definitivo è stato a lungo discusso nei lavori parlamentari dei Costituenti e la cui stesura attuale non sempre fuga i dubbi interpretativi della dottrina, fondati principalmente sulla portata operativa del richiamo alle leggi di

¹ Per una sintesi delle problematiche emerse nel dibattito in Assemblea costituente, F. Merusi, *Art. 28, in Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Bologna, 1992, p. 356.

settore nelle singole ipotesi di responsabilità contemplate in Costituzione.

Quello che la disposizione sembra consolidare, da un lato è il pieno riconoscimento di una diretta responsabilità dell'amministrazione, in connessione con la diretta responsabilità del pubblico dipendente: il legame della responsabilità dell'apparato con la responsabilità personale del dipendente assicura, infatti, un maggior grado di tutela ai terzi, risolvendosi nella garanzia di più elevata solvibilità della prima rispetto al secondo; sotto altro profilo, l'aver ancorato il riconoscimento della responsabilità del dipendente pubblico alle leggi vigenti in ambito penale, civile ed amministrativo, implica una indiretta esclusione di forme di immunità o esenzione di responsabilità derivanti da normative speciali.

Sotto diverso profilo anche l'art. 113 Cost. è incentrato sulla esclusione di ipotesi di immunità rispetto al sindacato giurisdizionale posto a tutela della violazione di situazioni soggettive qualificate da parte della pubblica amministrazione che agisce attraverso propri atti, quasi a ribadire la necessità che la garanzia giurisdizionale per i cittadini nei confronti di attività illecite o illegittime della P.A. sia piena ed effettiva: questa norma rappresenterà uno dei punti nodali del rafforzamento delle forme di tutela nei confronti dei cittadini richieste al diritto positivo attuale.

La nostra Costituzione, quindi, attraverso le due principali norme esaminate, alle quali fanno da completamento gli articoli 3, 24 e 111 (norme centrali per il riconoscimento dell'uguaglianza formale e sostanziale delle posizioni soggettive dei singoli e per il riconoscimento della tutela dei diritti in sede giurisdizionale, attraverso un processo retto dal principio di legalità, che si svolga in un contraddittorio paritario nelle forme e nei mezzi, tale da consentire a cias-

cuna parte il pieno soddisfacimento del proprio diritto di difesa), eleva a principio fondamentale il riconoscimento della responsabilità diretta della P.A. e dei suoi agenti per l'operato dannoso da essi posto in essere, sia esso rivolto all'esterno verso soggetti privati destinatari di attività amministrative o pregiudicati da comportamenti della stessa, sia esso rivolto all'interno dell'apparato amministrativo stesso.

In entrambi i casi il riconoscimento di una necessaria tutela per la lesione delle situazioni soggettive violate dalla P.A. attraverso l'operato dei propri agenti, elimina ogni dubbio circa il passato retaggio di forme di immunità della P.A. legate al concetto di sovranità assoluta della stessa, consacrando il principio della imputazione diretta della responsabilità anche in capo ad una persona giuridica come la P.A.: in questo senso chiarissimo è l'art. 113 Cost.

Dall'art. 28 Cost., poi, emerge anche un rafforzamento in termini di effettività della tutela riconosciuta al danneggiato, poiché l'affermazione in sede costituzionale della natura diretta della responsabilità stessa,² esclude che, come accaduto in passato, la P.A. sia chiamata in causa soltanto a titolo di responsabilità indiretta per fatto altrui, secondo le regole civilistiche dell'art. 2049 c.c., con le conseguenti restrizioni sostanziali e processuali connesse a detta disciplina e con la conseguente riduzione del grado di tutela per la parte danneggiata.

Le importanti norme costituzionali, pur nella loro essenzialità dispositiva, sono volte ad elevare a principio ge-

² Tuttavia, se il criterio di imputazione della responsabilità dopo l'entrata in vigore della Costituzione non presenta particolari dubbi interpretativi, ancora la dottrina non ha raggiunto posizioni univoche sull'entità del vincolo di responsabilità diretta della P.A. e dei dipendenti, essendo ancora dubbio se il vincolo di solidarietà passiva comporti un tipo di responsabilità paritaria o sussidiaria.

nerale dell'ordinamento le due principali tipologie di responsabilità che coinvolgono sotto il profilo attivo e sotto il profilo passivo la P.A., i suoi agenti e la rispettiva attività, sia essa manifestata attraverso atti, sia essa manifestata attraverso azioni o comportamenti.

In tal modo si fornisce fondamento costituzionale alla risposta giuridica dell'ordinamento rispetto ad un danno provocato dall'operato della pubblica amministrazione e dei suoi agenti e si differenziano le risposte giuridiche da parte del legislatore ordinario a seconda dell'oggetto del danno, dei soggetti pregiudicati e degli interessi lesi.

Al riguardo il quadro costituzionale, dopo aver cristallizzato la configurabilità del principio di responsabilità nei confronti delle P.A., individua nella responsabilità civile della P.A. e nella responsabilità amministrativa della stessa, gli ambiti in cui essa stessa opera ed affida al legislatore ordinario la struttura e la modalità di tutela per ciascun ambito.

La differenziazione delle due forme di responsabilità della P.A. e del suo apparato si fonda sulla diversità delle ricadute del danno provocato e sulla diversità degli interessi lesi dal danno stesso: è la stessa Costituzione, con un richiamo indiretto ad altre norme, a delineare gli aspetti essenziali delle due forme di responsabilità, lasciando che sia poi il legislatore nazionale a fornire la disciplina concreta del livello di tutela offerto dall'ordinamento per ciascun tipo di responsabilità attraverso la normativa di settore.

Responsabilità civile e responsabilità amministrativa, pur coinvolgendo direttamente la P.A. ed i suoi dipendenti, rispondono a logiche diverse e hanno funzioni diverse all'interno dell'ordinamento giuridico, tanto che la rispettiva tutela è perfino affidata a giudici diversi.

Anche la percezione del danno e la risposta in termini di riparazione offerta dall'ordinamento sono differenti, così come lo sono l'intensità della tutela e le ricadute finali sui cittadini e sulle loro posizioni soggettive.

Nel primo caso la responsabilità investe direttamente la P.A. in seguito alla commissione di un illecito da parte di un pubblico dipendente nei confronti di un soggetto privato; l'illecito che ha leso la sfera del soggetto privato estraneo all'apparato pubblico può essere tanto un'azione, quanto un'omissione, quanto un comportamento materiale ed il danno ricade in modo diretto sul soggetto privato perché crea una lesione immediata della sua situazione soggettiva.

Ne nasce un'obbligazione diretta in capo all'autore del fatto illecito (che è un pubblico dipendente) e quindi della struttura pubblica di appartenenza, a risarcire il danneggiato secondo le modalità civilistiche tipiche della responsabilità civile, che, a seconda dell'ambito in cui si è maturato il danno, possono disciplinare un rapporto extracontrattuale, un rapporto precontrattuale ed un rapporto contrattuale fra P.A. e danneggiato.

Indipendentemente dallo strumento con cui è stato arrecato il danno (comportamento materiale o attività giuridica) e dalla situazione soggettiva incisa (diritto soggettivo o interesse legittimo) la risposta risarcitoria è collegata al fatto illecito della ingiusta lesione di una situazione soggettiva protetta dall'ordinamento e non alla particolare qualifica del danneggiante ed il danno viene collegato solo al pregiudizio sofferto dal singolo cittadino inciso e non anche al pregiudizio diretto subito dalla collettività.

Questo tipo di responsabilità è devoluta alla cognizione del giudice amministrativo, un giudice speciale previsto

dalla Costituzione ed il cui processo è stato per la prima volta disciplinato da un codice unitario nel 2010.³

Nel secondo caso, invece, la responsabilità investe direttamente il dipendente pubblico che nell'ambito del proprio rapporto di servizio provoca un pregiudizio alla P.A., agli uffici pubblici, al servizio pubblico e, più in generale, all'esercizio della pubblica funzione.

Configurandosi un danno pubblico, la P.A. diviene il soggetto immediatamente danneggiato, ma le ripercussioni del danno sono rinvenibili in via mediata anche sulla collettività dei cittadini, poiché il danno ha provocato un disservizio pubblico e, quindi, un depauperamento delle risorse della collettività.

Ogni danno pubblico che rechi un danno all'apparato amministrativo comporta una responsabilità diretta del funzionario o del dirigente pubblico che l'ha commesso e l'ordinamento predispone un organo giurisdizionale speciale (la Corte dei conti)⁴ che attraverso un processo regolato da norme speciali provvede ad accertare la responsabilità amministrativa del pubblico dipendente ed a condannare lo stesso al ristoro dei danni subiti dalla Pubblica amministrazione.

La P.A. danneggiata tuttavia non ha potere di azione diretto per l'accesso alla tutela giurisdizionale ma ha solamente potere di impulso verso l'organo pubblico legittimato ad investire gli organi giurisdizionali predisposti per la tutela.

Nella responsabilità amministrativa, quindi, indipendentemente dalle varie forme in cui essa si articola (conta-

³ Il codice del processo amministrativo è stato adottato con d.lgs. 104 del 2010, prima di tale data la normativa regolatrice del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo era contenuta in differenti testi normativi di vario rango e data.

⁴ Il cui fondamento costituzionale è rinvenibile nell'art. 103 comma 2.

bile, amministrativa o dirigenziale), il danno diretto subito dalla P.A. ad opera un suo stesso dipendente rileva in quanto danno pubblico ed assume una connotazione più generale rispetto al danno derivante al terzo dalla responsabilità civile, perché le sue ricadute vanno ad investire il corretto esercizio di una pubblica funzione e, quindi, il pregiudizio anche economico da essa generato sull'indistinta collettività di cittadini.

In sintesi, in un caso la responsabilità investe la P.A. dal lato attivo in modo non differente da quanto sarebbe accaduto per un comune soggetto privato danneggiante ed il tipo di danno subito dalla parte lesa non ha una portata estensiva a tutta la collettività dei cittadini, ma investe direttamente solo la parte lesa, mentre nell'altro caso è la stessa P.A. a subire un danno provocato da un comportamento illecito di un proprio dipendente e tale danno è percepito dall'ordinamento come danno pubblico, quindi come un tipo di danno che travalica i confini danneggiante-danneggiato, ricadendo sulla collettività dei cittadini.

La profonda diversità fra le due tipologie di responsabilità che coinvolgono in modo diverso la P.A. invita ad esaminare separatamente il modo in cui il legislatore abbia disciplinato le modalità di tutela in ciascuno dei due ambiti, per poi valutare, in chiave di comparazione finale, se gli strumenti di tutela predisposti abbiano assicurato, ciascuno nel proprio ambito, una effettiva e concreta possibilità di ristoro per i danni subiti dalla parte pregiudicata.

b) *La responsabilità amministrativa e le sue fonti normative*

Il fondamento normativo della responsabilità amministrativa è difficilmente ricostruibile in chiave unitaria: ad oggi non esiste un testo unico che raccolga le svariate norme

con cui sono predisposte le diverse fattispecie di responsabilità amministrativa.

Il compito ricostruttivo è reso ancor più difficile dalla doppia circostanza che, da un lato, il concetto di responsabilità amministrativa racchiude ipotesi strutturalmente diverse di danno pubblico che investe la P.A., unificando sotto la medesima definizione sia la responsabilità amministrativa vera e propria, sia la responsabilità contabile; d'altro canto, molte delle disposizioni sostanziali e processuali disciplinanti la responsabilità amministrativa sono racchiuse in norme adottate in epoche profondamente diverse ed il più delle volte anche anteriori alla stessa Costituzione, con conseguenti problemi di compatibilità alla stessa.⁵

Il nucleo fondativo della responsabilità amministrativo-contabile è infatti contenuto nella legislazione degli anni '30,⁶ epoca in cui fu approvata anche l'unica disciplina processuale regolatrice del contenzioso dinanzi alla Corte dei conti.⁷

Le riforme dell'ordinamento degli enti locali,⁸ del pubblico impiego⁹ e dell'attività giurisdizionale e di controllo della Corte dei conti,¹⁰ che a partire dagli anni '90 hanno

⁵ A. M. Sandulli, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in AA.VV., *La Corte dei conti strumenti di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Napoli, 1979.

⁶ R.d. 2440 e 2441 del 1923 e r.d. 827 del 1934, rispettivamente leggi sulla contabilità generale dello Stato e regolamento sulla contabilità generale dello Stato; T.U. legge comunale e provinciale n. 383 del 1934.

⁷ T.U. 1214 del 1934.

⁸ Dalla legge n. 142 del 1990, legge sulle Autonomie locali alle riforme della stessa negli anni 1997 e seguenti, fino all'attuale T.U. enti locali n. 267 del 2000, con successive modifiche ed integrazioni.

⁹ Dallo statuto del pubblico impiego adottato con dpr n. 3 del 1957 all'attuale T.U. sul pubblico impiego, varato nel 2001 e modificato, in parte, dal d.l.gs. n. 150 del 2009.

¹⁰ Leggi n. 20 del 1994 e n. 19 del 1996 con cui sono state riscritte molte norme sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa e dell'annesso processo contabile.

inevitabilmente inciso sulla responsabilità amministrativo-contabile in termini di ampliamento delle ipotesi di responsabilità o di migliore definizione degli elementi essenziali e dei confini della stessa, non hanno mai alterato i caratteri originari con cui detta responsabilità si è formata in origine.

Al di fuori dello sforzo ricostruttivo della singola tipologia di responsabilità pubblica di volta in volta collegata ad un tipo di danno pubblico arrecato alla P.A. e, quindi, ai cittadini, le regole di imputazione della responsabilità e la struttura ontologica della stessa sono sempre le medesime, così come invariato per tutte rimangono la modalità di tutela processuale ed i rimedi processuali di ristoro del danno subito.

Infatti anche le recenti norme che hanno esteso l'ambito della responsabilità amministrativo-contabile¹¹ attraverso la creazione di nuove fattispecie tipiche di responsabilità pubblica¹² o di danno pubblico¹³ non hanno inciso il nucleo originario che ha fornito i caratteri essenziali a questo tipo di responsabilità: un nucleo originario che, però, ha inteso disciplinare solamente i caratteri essenziali e tipizzanti di questa responsabilità pubblica e che ha implicitamente rinviato alla disciplina ordinaria (civilistica) per

¹¹ Per una recente ricostruzione dottrinale delle linee evolutive della responsabilità amministrativa, L. Schiavello, *La nuova conformazione della responsabilità amministrativa*, Milano, 2001; F. Pasqualucci, *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Milano, 2002; P. Santoro, *L'illecito contabile*, Milano, 2006.

¹² Fra le nuove ipotesi di responsabilità di recente creazione normativa rientra senza dubbio la responsabilità dirigenziale, formalmente istituzionalizzata e generalizzata nel T.U. pubblico impiego del 2001, ma già prevista nelle varie legislazioni di settore.

¹³ Costituiscono ipotesi di danno pubblico cui fa capo un'azione di responsabilità amministrativa il danno da disservizio, il danno all'immagine, il danno da tangente.

tutti quegli aspetti non direttamente disposti con le citate leggi.¹⁴

Così, intorno ai caratteri tipici di questa responsabilità interna alla P.A., i quali vengono definiti dalle stesse norme che individuano l'ipotesi di responsabilità, si sviluppa, a completamento della disciplina che altrimenti risulterebbe lacunosa, l'applicazione analogica delle norme civilistiche che regolano la responsabilità con particolare riferimento agli elementi strutturali della fattispecie, in tutti quei casi in cui la normativa sulla responsabilità amministrativa risulti incompleta ed in cui dalla normativa civilistica si possano enucleare regole compatibili con il quadro della speciale responsabilità amministrativa.

c) *La responsabilità civile della P.A. e le sue fonti normative*

La responsabilità civile della P.A., come osservato, trova un diretto fondamento costituzionale nell'art. 28 Cost., norma che stabilisce altresì alcune importanti regole di applicabilità.

La disposizione prevede l'esistenza di una responsabilità per danno diretta e personale dei funzionari e dipendenti della P.A. e contemporaneamente l'estensione di detta responsabilità alla P.A., così da creare una concorrenzialità fra il dipendente autore dell'illecito e la P.A. di appartenenza.

Dispone poi che la concreta disciplina della responsabilità del dipendente e della P.A. verso terzi sia regolata secondo le norme civili e che detta disciplina si estenda in solido anche alla P.A..

In tal modo la norma costituzionale individua già in modo chiaro e generale le fonti della disciplina di dettaglio

¹⁴ F. Tigano, *Corte dei conti e attività amministrativa*, Torino, 2008.

che dovranno regolare gli aspetti operativi della responsabilità per danno della P.A. e dei suoi dipendenti.

Il richiamo alle leggi civili è un rinvio generico che riguarda, pertanto, sia la normativa di base in materia di risarcimento del danno, sia le varie normative di settore in cui sono disciplinate le ipotesi di responsabilità dei dipendenti della P.A. per danni arrecati a terzi, ora in ambito contrattuale, ora in ambito extracontrattuale, ora in ambito precontrattuale.

Il rapporto fra la normativa generale in materia di responsabilità civile extracontrattuale e la normativa di settore sulla responsabilità per danno del pubblico dipendente è quello di *genus a species*, e la legge speciale, quando esiste, prevale sulla legge generale.

2. LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE DEI PUBBLICI DIPENDENTI

a) *Distinzione fra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile*

Responsabilità amministrativa e responsabilità contabile vengono oggi spesso riunite sotto una endiadi che erroneamente le pone sullo stesso piano.

Esse costituiscono due forme di responsabilità pubbliche profondamente distinte fra loro, cui consegue anche una disciplina processuale radicalmente diversa.¹⁵

La responsabilità contabile rappresenta, a dire il vero, il nucleo da cui è sorta e si è sviluppata la responsabilità amministrativa,¹⁶ essendo in origine prevista una sola for-

¹⁵ F. Garri, *I giudizi davanti alla Corte dei conti*, Milano, 2000.

¹⁶ L. Schiavello, *Il nucleo storico del processo contabile*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1981, p. 1193; L. Greco, *Il processo contabile*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1961, p. 296.

ma di responsabilità dei dipendenti della P.A. per danni provocati all'apparato pubblico a seguito di comportamento illecito condotto nell'ambito del rapporto di servizio.¹⁷

La prima forma di responsabilità del dipendente pubblico nei confronti della P.A. era infatti connessa al danno provocato dall'illecito maneggio di denaro da parte degli agenti contabili:¹⁸ essa era quindi una particolare forma di responsabilità patrimoniale cui potevano incorrere solamente una parte dei pubblici dipendenti, vale a dire gli agenti contabili considerati come tali dalla legge, e che nasceva automaticamente in capo all'agente contabile nel momento in cui si verificava un ammanco di pubblico denaro che avrebbe provocato un danno erariale.

L'automatismo dell'imputazione in capo all'agente contabile rendeva la P.A. danneggiata immediatamente parte lesa dal danno pubblico, riversando sull'agente contabile l'obbligo di dimostrare al P.M. contabile della Corte dei conti che agiva a tutela della P.A. danneggiata, la sua non colpevolezza o la non imputabilità dell'ammanco.

La struttura di questo tipo di illecito pubblico è rimasta invariata anche ai giorni nostri, pur essendo variata la nozione di agente contabile e pur essendo diversificato il concetto di ammanco di denaro pubblico rispetto alla configurazione originaria.

Nonostante i dubbi profili di compatibilità con le regole costituzionali del giusto processo è rimasto invariato anche il meccanismo automatico di imputazione della responsabilità all'autore dell'illecito erariale, che vede ancora oggi configurarsi l'inversione dell'onere della prova in sede processuale.

¹⁷ R. Coltelli, *La giurisdizione contabile. Profili storici*, in M.S. Giannini, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1972, p. 197.

¹⁸ R. Coltelli, *Il giudizio di conto degli agenti contabili dello Stato*, Padova, 1958; M. Cantucci, *Il giudizio sui conti degli agenti contabili dello Stato*, Padova, 1958.

Dall'evoluzione della responsabilità contabile nasce la responsabilità amministrativa quando si comincia ad ampliare la imputabilità del fatto dannoso al dipendente non soltanto in caso di danno erariale derivante dal non regolare maneggio di denaro, ma anche quando il dipendente, non necessariamente un agente contabile, abbia provocato, con il proprio comportamento colposo o doloso posto in essere nell'ambito delle mansioni, un danno pubblico alla P.A..

Il pregiudizio all'apparato pubblico nella responsabilità amministrativa non è circoscritto al danno patrimoniale derivante dalla perdita di beni o somme di denaro, ma è esteso a qualunque pregiudizio possa configurarsi per la P.A. e può essere causato dall'attività di qualunque pubblico dipendente durante un rapporto di servizio.

Attualmente costituisce un'ipotesi di responsabilità amministrativa anche il danno economico subito dall'amministrazione in conseguenza di un risarcimento dovuto dalla stessa per i danni provocati ad un terzo da un pubblico dipendente, riconosciuto dal giudice amministrativo colpevole di responsabilità extracontrattuale: l'estensione delle ipotesi di responsabilità civile della P.A. ha determinato di riflesso l'estensione dei casi di responsabilità amministrativa per tutte le ricadute economiche sull'apparato pubblico dei risarcimenti corrisposti dall'amministrazione per attività illegittima o illecita dei propri dipendenti, spesso responsabili anche in via amministrativa o contabile.

Così solo con l'ampliamento del concetto di responsabilità amministrativa si riesce ad ampliare anche l'ambito di tutela per i cittadini stessi che, a causa dell'operato illecito di un pubblico dipendente nel corso dell'esercizio di una funzione pubblica, divengono indirettamente pregiu-

dicati dal danno subito dalla stessa struttura amministrativa presso cui il dipendente è incardinato.¹⁹

La responsabilità amministrativa del dipendente nei confronti dell'apparato pubblico abbraccia, quindi, ipotesi di danno ben più ampie di quelle in origine riservate alla responsabilità contabile, con questo determinando una sempre maggiore responsabilizzazione dei pubblici dipendenti ed una maggiore garanzia per i cittadini che, incisi soltanto indirettamente dalle ricadute negative del danno pubblica, non avrebbero avuto strumenti per tutelarsi dall'operato pubblico svolto illecitamente.

La distinzione ontologica di queste due forme di responsabilità amministrativa che ancora oggi le mantiene distinte anche sotto il profilo processuale, non esclude tuttavia che esse concorrano e che per uno stesso fatto dannoso possa essere accertato dal giudice speciale Corte dei conti un doppio livello di responsabilità, amministrativo e contabile, in capo al medesimo dipendente pubblico.

b) *Gli elementi tipici della responsabilità amministrativo-contabile e l'influenza delle riforme degli anni '90*

La responsabilità amministrativo-contabile è considerata una responsabilità di natura pubblicistica a causa dei numerosi elementi che la allontanano dalla responsabilità civile per danno:²⁰ essa, infatti, nasce in un contesto di pubblico impiego, viene portata avanti da un organo pubblico (il PM contabile) il quale è l'unico legittimato ad avviare il contenzioso davanti alla Corte dei conti, ha alla base un interesse pubblico da tutelare ed ha un regime

¹⁹ F. Merusi, *Dalla responsabilità verso i cittadini alla responsabilità verso i dipendenti pubblici nei confronti della P.A.*, in D. SORACE, *Le responsabilità pubbliche*, Padova, 1998, p. 257.

²⁰ M. Sciascia, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 1997.

processuale speciale orientato alla protezione e difesa degli interessi pubblici lesi.²¹

Tuttavia la struttura formale dell'illecito amministrativo-contabile non differisce dalla struttura dell'illecito civile della P.A. ed entrambe le forme di responsabilità sono modellate sullo schema di riferimento civilistico della responsabilità extracontrattuale per fatto illecito, sebbene nel merito i singoli elementi della fattispecie hanno caratteri di specialità.

Anche nella responsabilità amministrativo-contabile costituiscono elementi strutturali della responsabilità l'elemento soggettivo, la condotta, il danno, il nesso psicologico e il nesso causale.

Ciò che diviene elemento tipizzante è la qualifica di pubblico dipendente del soggetto agente, la tipologia di condotta posta in essere, che generalmente è connessa ad un'attività amministrativa o ad un compito istituzionale, ed il tipo di danno arrecato che è un danno pubblico alla struttura amministrativa ed alla collettività di cittadini.²²

L'inquadramento necessario del soggetto agente all'interno di un rapporto di impiego pubblico o di servizio con la P.A. è il primo elemento a caratterizzare la responsabilità amministrativa; in origine l'art. 52 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti forniva un elenco preciso dei dipendenti pubblici soggetti a responsabilità amministrativa per illecito amministrativo, successivamente però all'ampliamento del concetto di P.A. ed all'estensione della sfera pubblica²³ anche a soggetti formalmente privati

²¹ S. Pilato, *La responsabilità amministrativa*, Padova, 1999.

²² M. Donno, *Danno erariale*, Milano, 1997; M. DENTAMARO, *Il danno ingiusto nel diritto pubblico*, Milano, 1996.

²³ In questa estensione devono ricomprendersi anche le figure dell'organismo di diritto pubblico.

(strutture societarie),²⁴ la nozione di pubblico dipendente e di rapporto di lavoro con la P.A. ha subito notevoli modificazioni.

L'opera della giurisprudenza però, non sempre è stata conseguente nel recepire l'espansione della sfera pubblica realizzata dal diritto positivo sotto il profilo dell'ampliamento dell'elemento soggettivo,²⁵ ma anzi, ha spostato l'elemento discriminante per individuare la responsabilità amministrativa dall'elemento soggettivo del pubblico dipendente all'elemento oggettivo e teleologico della natura del denaro e degli scopi perseguiti dall'agente.

Al riguardo un recente orientamento a Sezioni Unite della Cassazione ha ribadito che ai fini della nascita della responsabilità amministrativo-contabile non rileva tanto la qualità del soggetto, quanto l'attività svolta dal soggetto privato in favore dell'amministrazione, anche se esso non è formalmente inserito nell'organico della stessa.²⁶

Fondamentali per la configurazione di una fattispecie di responsabilità amministrativo-contabile sono poi l'elemento psicologico dell'agente ed il nesso di causalità.

In seguito alle riforme degli anni 1994-1996²⁷ intervenute sul sistema della responsabilità amministrativa, anche sotto un profilo processuale, è stato stabilito in via generale per legge che l'elemento psicologico minimo necessario

²⁴ L'estensione della responsabilità amministrativa anche ai dipendenti degli enti pubblici economici privatizzati ed alle società a partecipazione pubblica non è stato automatico da parte della giurisprudenza della Cassazione, la quale, al contrario, si è mostrata sempre molto cauta nel riconoscere una responsabilità pubblica in capo ai dipendenti di dette strutture e soltanto a partire dalla storica sentenza Cass. SS.UU. 22 dicembre 2003, n. 19667 (seguita da SS.UU. 3889 del 2004).

²⁵ Da ultimo si vedano gli indirizzi restrittivi di Cass. SS.UU. 26806 del 2009 e 519 del 2010.

²⁶ Cass. SS.UU., 1 marzo 2006, n. 4511.

²⁷ D. Sorace, *Le responsabilità pubbliche*, Padova, 1998; F. G. Scoca, *La responsabilità amministrativa e il suo processo*, Padova, 1997.

al dipendente o funzionario per porre in essere una condotta illecita perseguibile in sede processuale è quello del dolo o della colpa grave.²⁸

E' stata altresì esclusa la sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

La graduazione dell'elemento psicologico aveva rappresentato da sempre un problema aperto,²⁹ dal momento che, in assenza di una norma a valenza generale, per quegli ambiti non coperti da normativa speciale che imponesse un regime di imputazione psicologica come l'attuale,³⁰ si applicavano in analogia le norme sulla responsabilità civile da illecito extracontrattuale, con conseguente aumento del carico della responsabilità del dipendente anche alle ipotesi di "mera colpa".

Restano ad oggi salve ipotesi normative maggiormente restrittive previste nelle singole discipline di settore, spettando, secondo le indicazioni della Corte costituzionale,³¹ al legislatore ordinario la determinazione della graduazione dell'elemento psicologico, che può essere ampliato o ridotto, ma giammai escluso.

²⁸ Art. 1 legge 20 del 1994, così come modificata dalla legge n. 639 del 1996.

²⁹ P. Maddalena, *La colpa nella responsabilità amministrativa*, in www.cortedei-conti.it; M. Sciascia, *La colpa grave tra principi di diritto comune e configurazione autonoma*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile*, Milano, 2006.

³⁰ Si veda al riguardo il vecchio T.U. degli impiegati civili dello Stato del 1957, il quale imponeva, con riferimento, però alla responsabilità civile dei pubblici impiegati, la commissione dell'illecito con dolo o colpa grave ai fini della imputabilità al dipendente: sollevata questione di legittimità costituzionale in relazione al trattamento differenziato degli impiegati civili dello Stato rispetto a qualunque soggetto privato dell'ordinamento che arrechi ad un terzo un danno ingiusto e che, secondo i parametri dell'art. 2043 cc, sia imputabile per dolo o colpa (semplice), la Corte costituzionale con una pronuncia n. 2 del 1968 aveva escluso l'illegittimità delle norme del T.U. del 1957, ribadendo che la graduazione dell'elemento psicologico della colpa spettava al legislatore, il quale poteva ridurlo, ma mai escluderlo.

³¹ Corte cost. sentenza n. 371 del 1998.

La responsabilità amministrativo-contabile non presenta regole speciali relative al nesso causale della fattispecie illecita: ad esclusione della previsione di una frazionabilità delle responsabilità in capo ai coautori del danno, laddove questo sia stato causato da più dipendenti pubblici, tale nesso viene riconosciuto ogni qualvolta si reputi che la condotta sia stata idonea a produrre gli effetti dannosi, generalmente in un giudizio di valutazione condotto dal giudice ex ante.

c) L'ampliamento delle tipologie di danno pubblico e la nascita di nuove forme di responsabilità amministrativa

Rilevano, invece, per la loro tipicità sia la condotta del pubblico dipendente autore del danno, che la tipologia del danno arrecato alla struttura amministrativa.

Caratteristica importante della condotta del pubblico dipendente è che essa può riguardare sia fatti che comportamenti, siano essi attivi o omissivi, ma in questa sede non assume rilievo dirimente la illegittimità dell'atto amministrativo.

L'aver posto in essere un atto amministrativo illegittimo che, comunque, ha causato un danno erariale alla P.A., non rappresenta di per sé un elemento esaustivo della fattispecie illecita, ma può essere soltanto considerato come un elemento indiziario della reale condotta illecita.

Nessuna distinzione viene operata fra le condotte attive o omissive, essendo le seconde parificate alle prime quanto agli effetti produttivi del danno.

E proprio con riferimento al danno derivante dalla condotta illecita del dipendente si incontrano le maggiori difficoltà definitorie, non avendo mai la legge fornito un concetto positivo di danno pubblico.

Ciò ha comportato che la nozione di danno pubblico, muovendo da principi generali che individuavano lo stesso in relazione sia al depauperamento dei beni patrimoniali dell'amministrazione, sia in relazione alla incisione degli equilibri sostanziali dell'economia nazionale e della finanza pubblica, assumesse connotati mobili, di volta in volta adattabili al mutare degli interessi della collettività dei cittadini.

Così, superata la nozione di danno pubblico come danno meramente patrimoniale collegato alla perdita di beni o al depauperamento del pubblico erario, si è assistito alla creazione giurisprudenziale e normativa di nuove fattispecie di danno pubblico via via emergenti nella società civile in conseguenza della percezione del pregiudizio dei cittadini causato alla struttura pubblica dalla condotta illecita del dipendente.

Senza disancorare il danno pubblico dall'elemento della patrimonialità necessaria, sono così recentemente emerse le figure del danno da tangente,³² del danno da disservizio,³³ del danno all'immagine della P.A.³⁴ e questo

³² Il danno da tangente comporta una ricaduta diretta sul mercato degli appalti pubblici in termini di maggiori costi, di aumento dei prezzi, di alterazione dei meccanismi concorrenziali, minori introiti finanziari: numerosissime le sentenze della magistratura contabile che a partire dalla metà degli anni '90 hanno costruito la figura del danno da tangente.

³³ Esso è una nuova figura di danno pubblico ancora in fieri, collegato ad una cattiva erogazione del servizio pubblico connessa a condotte illecite del pubblico dipendente: è caratterizzato da inefficienza degli uffici pubblici in relazione alle risorse pubbliche ad essi destinate.

³⁴ Il danno all'immagine è una controversa fattispecie di danno pubblico sviluppatasi a seguito di una pronuncia della Cassazione del 1997, con la quale si attribuiva natura patrimoniale al danno all'immagine della P.A. e si apriva la strada alla elaborazione di fattispecie di danno all'immagine per il discredito subito dalla P.A. in seguito a condotte illecite dei propri dipendenti. Recenti interventi normativi (legge n. 78 del 2009, così come convertita con modifiche nella legge n. 141 del 2009, cosiddetto Lodo Bernardo) hanno però ridimensionato la configurabilità di detto danno alle sole ipotesi di dipendenti pubblici condannati con sentenza penale per delitti contro la P.A.

processo di creazione giurisprudenziale non pare destinato ad arrestarsi.

d) *Il giudice della responsabilità amministrativa e la specialità del processo contabile.*

L'accertamento giurisdizionale della responsabilità amministrativo-contabile è affidato ad un giudice speciale, la Corte dei conti, il cui fondamento si rinviene nell'art. 103 Cost.

Ma non è solo la specialità del giudice a caratterizzare questo tipo di processo volto al ristoro di un danno pubblico e, quindi, alla tutela di interessi superindividuali appartenenti a tutti i cittadini: ad essa, infatti, si accompagnano una serie di regole processuali e di giudizio che rendono unico il contenzioso contabile e lo differenziano da qualunque altro tipo di contenzioso in cui si faccia ragione di un'azione di responsabilità che veda coinvolta anche la P.A.³⁵

In primo luogo il processo contabile si instaura a seguito di un atto di impulso processuale che può essere posto in essere soltanto dal PM contabile, vale a dire da un organo pubblico, essendo esclusa la diretta sindacabilità giurisdizionale della responsabilità amministrativa da parte dell'amministrazione danneggiata o di qualunque soggetto privato indirettamente inciso.

Secondariamente l'apparato di regole processuali predisposte per questo tipo di processo sono volte ad affidare al Giudice contabile una serie di poteri speciali quali il potere sindacatorio, il potere riduttivo dell'addebito ed il potere

di compensare il risarcimento comminato con l'eventuale beneficio tratto dalla P.A. dall'attività del dipendente.³⁶

Tutto questo porta a costruire intorno alla responsabilità amministrativa un sistema di tutela degli interessi lesi che non sempre appare incisivo, satisfattivo e ristoratore del pregiudizio pubblico, con evidenti ricadute negative sull'intera collettività degli amministrati.

3. LA RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE

a) *I caratteri e le particolarità della responsabilità dirigenziale*

La responsabilità dirigenziale è una particolare forma di responsabilità amministrativa costruita in via legislativa e che concerne esclusivamente quei soggetti che hanno la qualifica soggettiva di dirigenti pubblici e che sono preposti per contratto al vertice di una unità organizzativa della P.A. con compiti di gestione attiva della struttura e di organizzazione delle attività dell'ufficio.

Con la recente riforma del T.U. sul pubblico impiego³⁷ il legislatore ha riscritto le norme sulla responsabilità dirigenziale, configurando la stessa come una responsabilità connessa al mancato conseguimento degli obiettivi dovuti nell'ambito della struttura affidata alla sua direzione oppure dall'inosservanza delle direttive a lui imputabili ed affermando una generalizzata responsabilità del dirigente per la colpevole violazione del dovere di vigilanza, da parte del personale assegnato ai suoi uffici, degli standard qualitativi e quantitativi fissati dall'amministrazione.³⁸

³⁶ Per un esame della specialità del processo contabile, F. Saitta, *Il processo contabile*, in R. Villata, *Il processo davanti al giudice amministrativo*, Torino, 2001.

³⁷ Avvenuta con d.lgs n. 150 del 2009.

³⁸ Artt. 21 comma 1 e comma 1-bis.

³⁵ M. Ristuccia, *I giudizi davanti alla Corte dei conti*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003.

All'accertamento della responsabilità dirigenziale ad opera della Corte dei conti conseguono, poi, differenti tipologie di conseguenze sanzionatorie.

Ciò che rileva in questo quadro speciale è che la responsabilità dirigenziale, per quanto prevista in modo specifico dalla legge circa il momento della sua nascita, rimane una responsabilità generica ed atipica circa il momento della sua formazione.

La legge, infatti, individua con chiarezza soltanto il soggetto titolare della responsabilità dirigenziale e la tipologia di danno pubblico arrecato, lasciando indeterminata la condotta dell'autore dell'illecito e non prevedendo neppure la rilevanza dell'elemento psicologico.

Per tali ragioni la responsabilità dirigenziale, per quanto maturata nell'ambito amministrativo e per quanto incidente sulla collettività dei cittadini per la creazione di un danno pubblico, non ha ulteriori elementi di similitudine con la responsabilità amministrativo-contabile.

4. LA RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

a) *Le tipologie di responsabilità civile della P.A.: precontrattuale, contrattuale ed extracontrattuale*

Il generale riconoscimento, in ambito costituzionale, della responsabilità dell'amministrazione e dei propri dipendenti per ogni danno arrecato ai soggetti privati con un comportamento, un'attività, un fatto, ha escluso che per la P.A. e per i suoi dipendenti operasse un regime preferenziale rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento giuridico: indipendentemente dal criterio di imputazione del

fatto illecito o dell'attività illegittima al dipendente ed alla pubblica amministrazione e dal tipo di giudice chiamato a dirimere le controversie sorte sui predetti danni, non vi è alcun dubbio sul fatto che la qualifica di P.A. o di pubblico dipendente comporti in automatico un regime di esclusione o di esenzione da forme di responsabilità per quanto compiuto.

Il richiamo, poi, alle norme che, in ciascun ambito del nostro ordinamento disciplinano la responsabilità di un soggetto per danni arrecati con il proprio comportamento illecito o illegittimo, consacrano l'equiparazione dell'amministrazione e dei soggetti che lavorano per essa in virtù di un rapporto di pubblico impiego o di semplice servizio ad un qualunque soggetto privato e, sebbene con i dovuti limiti di compatibilità, ribadiscono che anche alla P.A. è applicabile la tripartizione della responsabilità civile che vede l'autore del danno responsabile, rispettivamente, per un pregiudizio arrecato in una fase anteriore alla stipulazione di un rapporto giuridico, per un pregiudizio arrecato durante un rapporto negoziale e per un pregiudizio arrecato ad un soggetto terzo privo di qualunque legame giuridico con la P.A. danneggiante.³⁹

La configurabilità di una responsabilità precontrattuale della P.A. non è stata pacifica: fino alla fine degli anni '60, infatti, era escluso che il Giudice Ordinario potesse sindacare le ragioni che avevano indotto la P.A. a non concludere le trattative avviate o a recedere dalle stesse, in violazione dei principi di buona fede e correttezza sanciti dal codice civile,⁴⁰ poiché si riteneva precluso al G.O. il sindacato sulle scelte discrezionali della P.A.

³⁹ V. Molaschi, *Responsabilità extracontrattuale, responsabilità precontrattuale e responsabilità da contatto: la disgregazione dei modelli di responsabilità della pubblica amministrazione*, in *Foro it.* 2002, p. 4.

⁴⁰ Ai sensi degli art. 1337 e 1338 c.c.

Nella successiva elaborazione dottrina e giurisprudenziale⁴¹ sono poi state individuate fattispecie in cui il comportamento della P.A. potesse dar luogo a responsabilità precontrattuale,⁴² sindacabile dinnanzi al G.O. ai sensi delle regole del codice civile, per il solo fatto che l'attività posta in essere non era riconducibile all'esercizio di una funzione pubblica, ma era equiparabile a quella di qualunque altro contraente privato e non come un soggetto pubblico.

Da ultimo, poi, in relazione ai contratti di appalto per opere, forniture e servizi, la giurisprudenza amministrativa, non solo ha confermato il riconoscimento di questo tipo di responsabilità in capo alla P.A., ma ha devoluto le controversie in materia alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo.⁴³

In gran parte superate inizialmente sono state, invece, le difficoltà della dottrina nel riconoscere una responsabilità contrattuale della P.A. ai sensi delle regole del codice civile.

Infatti, chiarito il ruolo della P.A. che in veste contrattuale assume le caratteristiche di un comune soggetto privato, sebbene con alcune regole speciali di garanzia, non si pongono particolari ostacoli all'attribuire alla P.A. obblighi e doveri derivanti da un rapporto obbligatorio che sia fondato su un contratto, su una disposizione di legge, su un atto unilaterale o su un fatto illecito; per questo la devoluzione delle controversie in materia è affidata alla cognizione del G.O.

⁴¹ In tale linea Cass. SS.UU. n. 9892 del 1993 e Cass. n. 8541 del 1995.

⁴² La dottrina individuava come fonte della responsabilità precontrattuale il recesso dalle trattative non supportato da reali ed effettive ragioni di interesse pubblico; il comportamento poco corretto nelle attività preparatorie alla stipula del contratto; l'annullamento o la revoca non motivata della delibera a contrarre.

⁴³ Consiglio di Stato Ad. Plen. N. 6 del 2005.

L'estensione delle regole civilistiche, laddove non espressamente derogato da norme di settore, diviene la disciplina applicabile ai casi di responsabilità contrattuale della P.A., all'interno della quale, tuttavia, non si fanno distinzioni fra il dipendente che materialmente ha posto in essere il comportamento violativo degli obblighi contrattuali e la struttura pubblica di riferimento.

Più complesso appare, invece, il problema della responsabilità extracontrattuale della P.A. e dei suoi dipendenti, posto che in questo caso il danno arrecato investe soggetti terzi e che esso può essere provocato tanto da un comportamento o da un mero fatto illecito, quanto da un'attività amministrativa illegittima.

La dicotomia evidenziata genera conseguenze assai rilevanti che si riversano sul piano della tutela, degli strumenti processuali e del giudice investito delle relative controversie.

b) *Gli elementi della responsabilità extracontrattuale della P.A.*

L'individuazione degli elementi della responsabilità extracontrattuale della P.A. e dei suoi dipendenti sul piano formale non appare un'operazione complessa:⁴⁴ in virtù del richiamo dell'art. 28 Cost. alle leggi civili, l'estensione dell'art. 2043 del c.c. alla responsabilità extracontrattuale della P.A. e dei suoi dipendenti consente di comporre la fattispecie di responsabilità in modo classico:

⁴⁴ Fra i numerosissimi contributi dottrinari, G. Greco, *La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998; R. Caranta, *La responsabilità extracontrattuale della pubblica amministrazione*, Milano 1993; G. D. Comperti, *Torto e contratto nella responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, 2003; A. Zito, *Il danno da illegittimo esercizio della funzione amministrativa*, Napoli, 2003.

Sono quindi necessari la condotta colpevole del dipendente, l'evento dannoso ed il nesso causale.

Differentemente dalla responsabilità amministrativa e contabile la connotazione specifica del dipendente all'interno della struttura amministrativa non è un elemento centrale ai fini dell'imputazione del fatto dannoso alla P.A. in via di estensione: la giurisprudenza ha da tempo precisato che il pregiudizio arrecato a terzi deve derivare da atti o comportamenti del dipendente che esplichino un'attività dell'ente, volta a realizzare fini istituzionali ai quali esso stesso è addetto.

Al di fuori del nesso di occasionalità necessaria, tutti i danni provocati da dipendenti che hanno agito al di fuori dei fini istituzionali dell'ente per il quale prestavano servizio o addirittura in contrasto con essi, non sono imputabili anche alla P.A.

Maggiori problemi nascono, invece, in relazione alla fonte del pregiudizio ed al carattere dell'ingiustizia del danno, essendo dirimente l'inquadramento dell'illecito nell'una o nell'altra qualificazione ai fini dell'accesso ad un differente tipo di tutela.

Muovendo dal primo elemento della fattispecie di responsabilità, va precisato che la condotta del dipendente pubblico, sia essa attiva o omissiva, può concretizzarsi tanto in un comportamento materiale quanto nel compimento di un'attività amministrativa illegittima.

Di conseguenza è rispetto a ciascuna di esse che va ricercato l'elemento psicologico della colpa o del dolo.

La prima difficoltà nasce proprio nella configurabilità di colpa o dolo in capo alla P.A. presso cui opera il dipendente autore dell'illecito: non è sufficiente che l'elemento psicologico sia presente per il dipendente, ma occorre anche, vista l'estensione della responsabilità alla amministrazione, che sia configurabile per la P.A..

In passato la dottrina escludeva la necessità dell'elemento psicologico per la P.A. perché esso non poteva essere configurato per una persona giuridica e, comunque, riteneva che la colpevolezza della P.A. non fosse ancorata ai parametri dell'illiceità, ma a quelli dell'illegittimità: in presenza di un atto illegittimo, quindi, si riteneva già soddisfatto il requisito della colpevolezza della P.A.⁴⁵

Ciò, naturalmente, poteva riguardare solamente i danni provocati da un'azione amministrativa e non anche quelli provocati da un comportamento materiale.

L'evoluzione giurisprudenziale ha portato oggi a ritenere essenziale l'elemento psicologico anche per la configurazione della responsabilità in capo alla P.A.⁴⁶

In particolare si è cercato di individuare una nozione di colpa che, pur non discostandosi dai canoni civilistici della negligenza, imprudenza o imperizia nell'osservazione di regole specifiche, fosse ricomprensiva anche delle responsabilità imputabili all'apparato in cui il dipendente autore dell'illecito ha agito: ciò è divenuto particolarmente evidente per i casi di danno derivante da attività amministrativa illegittima incidente su situazioni di interesse legittimo, atteso che solo l'esistenza dell'elemento psicologico della colpa o del dolo consentono la risarcibilità della lesione degli interessi legittimi.

Il riconoscimento dell'elemento psicologico in capo all'amministrazione diviene quindi il fulcro attorno al quale ruota la distinzione necessaria fra illiceità ed illegittimità in tema di risarcimento per danni.

L'elemento del danno costituisce, infine, un aspetto centrale della responsabilità e della tutela risarcitoria in generale.

⁴⁵ Cass. SS:UU. 13021 del 1997.

⁴⁶ Cass. n. 2995 del 1996, n. 4186 del 1997 e 14484 del 2000.

Sia l'art. 28 Cost. che l'art. 2043 c.c. non forniscono indicazioni specifiche sulla tipologia del danno, ma si limitano a richiedere che esso sia qualificabile come "ingiusto".

Il parametro dell'ingiustizia viene diversamente calibrato a seconda che la condotta del dipendente si sostanzi in un comportamento materiale o in un mero fatto oppure in un'attività amministrativa.

Nel primo caso l'effetto dannoso, in aderenza al principio del *neminem laedere*, si sostanzia nella lesione diretta di una situazione soggettiva di diritto, del pari a quanto accade nel diritto civile.

L'entità del danno sarà diversamente graduata ed andrà provata dal danneggiato, ma non si pongono particolari problemi circa il riconoscimento di un diritto al risarcimento.

In questi casi, inoltre, non frappoendosi l'ostacolo dell'esistenza di una attività amministrativa, la devoluzione delle controversie in materia viene affidata al G.O., il quale, ad eccezione di specifici casi in cui per legge vi sia stata l'estensione del risarcimento dei diritti soggettivi al G.A., rimane la sede competente a statuire sul risarcimento del danno da illecito comportamento.⁴⁷

Nel caso, invece, in cui il pregiudizio sia connesso ad un'attività amministrativa illegittima, la situazione nell'ordinamento italiano appare più complicata.

c) *Le vicende della risarcibilità dei danni causati dalla lesione dell'interesse legittimo*

Nel nostro ordinamento, infatti, qualunque soggetto privato che si trovi ad essere una controparte legittimata nei

⁴⁷ Chiare indicazioni in tal senso vengono anche dalla Corte cost. n. 204 del 2004.

confronti dell'impiego del pubblico potere da parte della P.A., divenendo destinatario dell'attività amministrativa dei suoi dipendenti, assume una posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo.⁴⁸

L'interesse legittimo, sinteticamente ritenuto come una situazione soggettiva di vantaggio che un soggetto privato vanta in relazione ad un bene della vita oggetto di un provvedimento amministrativo, laddove leso da un atto illegittimo della P.A.⁴⁹ apre la controversa questione della sua risarcibilità.⁵⁰

Il granitico orientamento di dottrina e giurisprudenza che fino alla metà degli anni '90 escludeva rigorosamente la risarcibilità diretta dell'interesse legittimo, faceva leva sulla lettura restrittiva dell'art. 2043 c.c., in combinato con l'art. 28 Cost. che parlava espressamente di lesione dei diritti, per sostenere che l'elemento fondante l'ingiustizia del danno fosse proprio la lesione di una situazione soggettiva di diritto perfetto, così come qualificata dall'ordinamento giuridico.

⁴⁸ Fondamentali i contributi di M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della Pubblica amministrazione. Concetto e problema*, Milano, 1939; G. Miele, *Potere, diritto soggettivo e interesse*, in *Riv. Dir. comm.*, 1944, p. 114; M. Nigro, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Foro it.* 1987, p. 469; A. Romano, *Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale*, in *Foro it.* 1980, p. 247. Più di recente, fra i numerosissimi lavori, B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano 1985; P. Stella Richter, *L'aspettativa di provvedimento*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1981, p. 3; M. Stipo, *L'interesse pubblico, un mito sfatato*, in *Studi in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, III, p. 907; P. Virga, *Interessi legittimi e diritti soggettivi: una distinzione ancora utile per conseguire una maggiore tutela*, in *Dir. proc. Amm.*, 1997, p. 540.

⁴⁹ M. C. Cavallaro, *Potere amministrativo e responsabilità civile*, Torino, 2004.
⁵⁰ Si vedano, prima della riforma del processo amministrativo del 2000 e prima della storica sentenza della Cassazione del 1999, le considerazioni critiche di A. Romano, *Sulla pretesa risarcibilità degli interessi legittimi: se sono risarcibili sono diritti soggettivi*, in *Dir. Amm.* 1998, p. 1; A. Romano Tassone, *I problemi di un problema. Spunti in tema di risarcibilità degli interessi legittimi*, in *Dir. Amm.*, 1997, p. 35; AA.VV., *Risarcibilità dei danni da lesione di interessi legittimi*, Milano, 1997.

Conseguentemente al G.A. non era attribuito alcun potere risarcitorio, ma semplicemente un potere di annullamento degli atti ritenuti illegittimi, lasciando sostanzialmente impregiudicata la tutela dei singoli lesi da un'attività illegittima della P.A.

Così, anche in relazioni a situazioni risarcitorie portate all'attenzione del G.O. perché si faceva questione di un diritto soggettivo inciso dall'attività amministrativa illegittima, detto giudice non poteva statuire su quest'ultima, limitandosi a disapplicare l'atto illegittimo.

L'irrisarcibilità del danno come condizione tipica e coesenziale alla lesione della situazione soggettiva di interesse legittimo, oltre a creare un vulnus nella tutela di soggetti terzi, si poneva sempre di più in contrasto con le regole ed i principi dell'ordinamento europeo che, in moltissimi settori del nostro ordinamento,⁵¹ andavano a sostituirsi al nostro diritto interno dettando una disciplina ispirata alla identità ed alla pariteticità delle situazioni soggettive del privato dinnanzi ad una lesione da parte della P.A.

Soltanto con una svolta giurisprudenziale risalente al recente 1999⁵² l'ordinamento italiano ha gettato le basi giuridiche per il riconoscimento della risarcibilità di interessi legittimi di privati lesi dall'attività illegittima della P.A.

La svolta giurisprudenziale è stata costruita dalla Cassazione sul presupposto di una lettura del concetto di "danno ingiusto" che abolisse ogni distinzione strutturale fra le situazioni soggettive incise, ampliando la nozione di ingiustizia verso un danno che incidesse qualunque situazione qualificata all'interno del nostro ordinamento.

Diventava quindi ammissibile, per il privato, chiedere il ristoro del danno sofferto a seguito di un'attività amminis-

⁵¹ Si pensi alle direttive in materia di appalti n. 89/665 CE e 92/13 CE.

⁵² Cass. SS.UU. n. 500 del 1999.

trativa illegittima che ha leso la sua posizione di interesse legittimo, a condizione, però, che detta attività sia posta in essere con dolo o con colpa da parte della P.A.⁵³

Risolto il dogma delle irrisarcibilità in generale della posizione di interesse legittimo, affinché, in concreto, il privato leso possa pretendere un risarcimento, occorre che sia completata tutta la fattispecie di responsabilità extracontrattuale che, in questo caso, non riguardando meri atti o comportamenti, bensì un'attività amministrativa, necessita che accanto al danno ingiusto (cioè la lesione dell'interesse legittimo) sussista anche il requisito della colpevolezza della P.A.

Il requisito della colpevolezza della P.A., come evidenziato in precedenza, non viene automaticamente desunto dall'illegittimità dell'atto amministrativo, bensì deve essere provato in modo specifico dal danneggiato e fatto valere in giudizio come elemento autonomo.

In sintesi, se la lesione dell'interesse legittimo è stata elevata a danno ingiusto, ai fini del riconoscimento della responsabilità risarcitoria occorre anche che sia provato l'elemento soggettivo della colpevolezza, non essendo la stessa coincidente con l'illegittimità dell'atto.

d) *Il giudice del risarcimento dei danni provocati dall'attività illegittima della P.A.*

Affermata in via di principio la astratta risarcibilità anche dei danni provocati al privato da un'attività illegittima della P.A. restava da chiarire quale fosse il giudice competente a conoscere di questa ipotesi risarcitoria.

⁵³ F. Fracchia, *Elemento soggettivo e illecito civile dell'amministrazione pubblica*, Napoli 2009; S. Cimino, *La colpa nella responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2008.

Fino alla riforma del processo amministrativo avvenuta con legge n. 205 del 2000,⁵⁴ tutte le controversie sorte in merito al pregiudizio sofferto dal privato per attività illegittima, dovevano seguire il “doppio binario” di giurisdizione, dovendosi per prima cosa adire il G.A. per ottenere una sentenza di annullamento dell’atto amministrativo reputato illegittimo ed in seconda istanza rivolgersi al G.O. per il giudizio di risarcimento dei danni ad esse conseguente.

La mancata previsione normativa della cognizione del G.A. anche in materia di risarcimento del danno creava quindi evidenti problemi di tutela per la parte, con il rischio di diminuzione della effettività delle garanzie offerte dall’ordinamento e con una sostanziale disparità rispetto alle ipotesi di risarcimento del danno per attività illecita della P.A.

A seguito della riscrittura di alcune norme processuali in materia amministrativa, il legislatore è finalmente intervenuto sull’argomento, generalizzando in capo al giudice amministrativo il potere di conoscere anche di tutte le questioni relative al risarcimento del danno per attività illegittima della P.A., un potere che va ad affiancarsi a quello originario di annullamento dell’atto amministrativo a seguito della accertata illegittimità.

La riunione del giudizio di annullamento e risarcitorio in capo al medesimo giudice amministrativo, non ha risolto appieno la questione della effettività della tutela del privato danneggiato.

Infatti, la strada per il riconoscimento di una piena tutela al privato anche in questo specifico modello risarcitorio avente ad oggetto non un fatto o un mero comportamento, bensì un’attività proveniente dai pubblici poteri, non

può dirsi ancora completa, atteso che nessuna disposizione normativa, neppure quelle nuovamente introdotte, aveva risolto la complessa problematica della necessità o della eventualità della previa impugnazione del provvedimento amministrativo illegittimo per poter ottenere una pronuncia risarcitoria.

Il riconoscimento della pregiudizialità dell’azione di annullamento dell’atto su quella di risarcimento intacca un delicato problema di tutela del diritto del privato in rapporto all’amministrazione, in quanto condiziona l’astratta possibilità risarcitoria (prescrittibile in ben 5 anni) ad una previa azione giurisdizionale, peraltro soggetta a termini di decadenza strettissimi.

Il recentissimo codice del processo amministrativo,⁵⁵ approvato nel luglio del 2010⁵⁶ e che ha riunito e riscritto tutte le norme processuali di questo speciale ambito contenzioso, sembrerebbe aver optato per una apparente soluzione di negazione della pregiudizialità amministrativa in relazione al giudizio risarcitorio contro la P.A., salvo poi ancorare la concreta quantificazione del danno alla valutazione, da parte del G.A., delle circostanze e del comportamento delle parti.⁵⁷

Non solo, secondo quanto disposto dal legislatore, il G.A. esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l’ordinaria diligenza, anche attraverso l’esperimento degli strumenti di tutela previsti.

Tale ultima previsione ha di fatto riammesso in modo implicito la pregiudiziale amministrativa, poiché secon-

⁵⁵ Fra i numerosi commentari, A. Quaranta, V. Lopilato, *Il processo amministrativo*, Milano, 2011; R. Chieppa, *Il codice del processo amministrativo*, Milano, 2011.

⁵⁶ D. lgs n. 104 del 2010 e successive modifiche e integrazioni con i correttivi attuati con d. lgs 195 del 2011 e d. lgs. 160 del 2012.

⁵⁷ Art.30 del codice del processo amministrativo.

⁵⁴ F. Caringella, *La nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo dopo la legge 205 del 2000*, Milano, 2000.

do le prime interpretazioni della dottrina e della giurisprudenza rientrerebbe a pieno titolo fra "gli strumenti di tutela previsti" proprio l'azione di annullamento proposta dal privato per demolire l'atto amministrativo illegittimo e pregiudizievole: ciò con evidenti ricadute negative in termini di riduzione dell'effettività della tutela per il privato danneggiato.

5. ANALISI COMPARATA DEL GRADO DI TUTELA RAGGIUNTO NEL NOSTRO ORDINAMENTO DALLA RESPONSABILITÀ VERSO LA P.A. E DALLA RESPONSABILITÀ DELLA P.A. VERSO TERZI: CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

L'indagine svolta nei singoli settori in cui la responsabilità coinvolge, dal lato attivo e dal lato passivo la P.A. nel nostro ordinamento, permette di condurre alcune valutazioni critiche circa il grado di tutela raggiunto, di volta in volta, nei singoli ambiti in cui è stato sofferto un pregiudizio derivante da un illecito giuridico.

La profonda differenza fra le responsabilità evidenziate e fra i meccanismi processuali di tutela predisposti dalla legge ha obbligato a condurre un'indagine separata per ciascun tipo di responsabilità, ma la eterogeneità dell'analisi non impedisce di trovare un comune denominatore che consenta di mettere i risultati ottenuti a confronto e che permetta di leggere in chiave unitaria le varie esperienze presenti nell'ordinamento italiano.

Tale comune denominatore potrebbe essere rinvenuto nel livello di tutela raggiunto da ciascun sistema di responsabilità; posto, infatti che lo scopo ultimo della creazione positiva di regole giuridiche della responsabilità rimane sempre quello di assicurare adeguati strumenti e meccanismi di tutela agli interessi di volta in volta pregiudicati,

è confrontando il risultati raggiunti dall'applicazione di quelle regole che si può stabilire che tipo di livello di tutela sia stato garantito dal nostro ordinamento in ciascun ambito.

Iniziando con la responsabilità verso la P.A. (a cui si unisce anche la responsabilità dirigenziale), alla cui base sono posti importanti interessi la cui lesione incide indirettamente su tutta la collettività degli amministrati, si può concludere osservando che il livello di tutela raggiunto con gli strumenti di diritto positivo e di diritto processuale predisposti non sempre è idoneo a garantire il raggiungimento dello scopo e che, quindi, il pregiudizio sofferto dalla P.A. per l'attività illecita o illegittima del proprio dipendente raramente trova integrale ristoro nel nostro ordinamento, con conseguenti ricadute su tutti noi cittadini.

Ne sono un esempio pratico tutti quei casi in cui, a fronte di un danno economico di una rilevanza consistente, il dipendente condannato dalla Corte dei conti, si veda comminare in sentenza un obbligo risarcitorio infinitamente inferiore rispetto al danno accertato, in virtù del beneficio della riduzione dell'addebito che lo stesso giudice contabile ha applicato.

A diverse conclusioni in termini di scarsa incisività della tutela non si giunge neppure nel caso della responsabilità civile della P.A. a seguito di attività amministrativa illegittima.

Se, forse, il terzo danneggiato ottiene una più integra tutela dinnanzi al G.O. per tutte le ipotesi di risarcimento da comportamenti illeciti che abbiano inciso un diritto soggettivo, lo stesso non può affermarsi con riferimento alla tutela avverso la lesione dell'interesse legittimo, la quale, come visto da ultimo, torna addirittura ad essere condizionata dall'esperimento di peculiari meccanismi processuali.

Ne consegue che il privato leso dall'illegittimità dell'azione amministrativa con difficoltà raggiunge quella piena tutela per il pregiudizio subito.

In conclusione, quindi, nell'attuale panorama giuridico italiano, il livello di tutela assicurato al privato avverso i danni cagionati dalla P.A. ed alla P.A. stessa avverso i danni cagionati dal proprio dipendente, appare ancora perfezionabile, non sempre risultando idoneo ad un ristoro integrale della lesione subita.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- AA.VV., *Risarcibilità dei danni da lesione di interessi legittimi*, Milano, 1997.
- R. CARANTA, *La responsabilità extracontrattuale della pubblica amministrazione*, Milano 1993.
- F. CARINGELLA, *La nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo dopo la legge 205 del 2000*, Milano, 2000.
- S. CIMINI, *La colpa nella responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2008.
- R. COLTELLI, *La giurisdizione contabile. Profili storici*, in M.S. GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1972.
- F. GARRI, *I giudizi davanti alla Corte dei conti*, Milano, 2000.
- M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della Pubblica amministrazione. Concetto e problema*, Milano, 1939.
- G. GRECO, *La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998.
- L. GRECO, *Il processo contabile*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1961.
- P. MADDALENA, *La colpa nella responsabilità amministrativa*, in www.cortedeiconti.it
- F. MERUSI, *Art. 28*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Bologna, 1992.
- G. MIELE, *Potere, diritto soggettivo e interesse*, in *Riv. Dir. comm.*, 1944.
- M. NIGRO, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Foro it.* 1987.
- S. PILATO, *La responsabilità amministrativa*, Padova, 1999.
- M. RISTUCCIA, *I giudizi davanti alla Corte dei conti*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003.
- A. ROMANO, *Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale*, in *Foro it.* 1980.
- F. SAITTA, *Il processo contabile*, in R. VILLATA, *Il processo davanti al giudice amministrativo*, Torino, 2001.
- A. M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in AA.VV., *La Corte dei conti strumenti di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Napoli, 1979.
- L. SCHIAVELLO, *La nuova conformazione della responsabilità amministrativa*, Milano, 2001; P. SANTORO, *L'illecito contabile*, Milano, 2006.
- L. SCHIAVELLO, *Il nucleo storico del processo contabile*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1981.
- F. G. SCOCA, *La responsabilità amministrativa e il suo processo*, Padova, 1997.
- B. SORDI, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano 1985.
- M. STIPO, *L'interesse pubblico, un mito sfatato*, in *Studi in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, III, p. 907.