



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO

La responsabilità amministrativa  
degli amministratori pubblici  
tra discrezionalità e limiti

*a cura di*

*Daniele Di Lucrezia*

Corso di

Diritto della contabilità pubblica

Prof. Flavio Guella

Anno Accademico 2023/2024

**ABSTRACT:** Partendo dalla fonte principe dell'ordinamento repubblicano ed analizzando poi gli elementi e i caratteri fondamentali della responsabilità amministrativa, il presente elaborato si propone di esaminare tale istituto dal punto di vista del ruolo e della composizione dei soggetti agenti. Lo studio prosegue poi con un'analisi degli istituti protagonisti dell'evoluzione legislativa della responsabilità amministrativa e si conclude con una riflessione circa i principi di natura giurisprudenziale e dottrinale che ne sono derivati.

**SOMMARIO:** 1. *Introduzione: La responsabilità nella Pubblica Amministrazione.* - 2. *Gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.* - 3. *(segue): I caratteri della responsabilità amministrativa.* - 4. *La responsabilità di amministratori locali e dipendenti pubblici.* - 5. *La responsabilità degli organi di governo comunali: Sindaco, Giunta e Consiglio. Le deliberazioni degli organi collegiali.* - 6. *La cosiddetta esimente politica.* - 7. *(segue): L'insindacabilità delle scelte discrezionali.* - 8. *Conclusioni: il principio di affidamento quale via maestra nella responsabilità amministrativa?*

### **1. Introduzione: la responsabilità nella Pubblica Amministrazione**

La disposizione principe che nell'ordinamento italiano disciplina la Pubblica Amministrazione è naturalmente contenuta nella Costituzione e precisamente all'art. 97<sup>1</sup>, il quale, oltre a sancirne i principi di legalità, imparzialità e buon andamento al secondo comma, introduce il principio della responsabilità amministrativa dei funzionari al terzo<sup>2</sup>. A ben guardare i lavori dell'Assemblea Costituente, si potrebbe persino dire che sia proprio questo istituto uno dei perni della disposizione in esame. Infatti, secondo Costantino Mortati, relatore in Assemblea Costituente, «la necessità di includere nella Costituzione alcune norme riguardanti la Pubblica Amministrazione» sorgerebbe esclusivamente per due esigenze: in primis quella di «assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici» e, in secondo luogo, in un contesto che tende ad introdurre forme di responsabilità dei pubblici dipendenti, quella di «creare un'organizzazione che giovi a precisare la responsabilità dei pubblici impiegati», o meglio, ad individuare il soggetto cui accollare la responsabilità<sup>3</sup>.

Mentre il secondo comma concerne l'organizzazione dei pubblici uffici, il terzo si riferisce invece al funzionario e costituisce un ponte verso le disposizioni successive. Come era già emerso dai lavori preparatori, tale

---

<sup>1</sup> Art. 97 Costituzione: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

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

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

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

<sup>2</sup> R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, 2006, p. 1890.

<sup>3</sup> Seduta del 14 gennaio 1947, in Assemblea Costituente, VIII, 1864.

disposizione era funzionale a trarre i pubblici funzionari dall'anonimato al fine di concretizzare il nuovo regime di responsabilità di cui all'art. 28<sup>4</sup> della Carta costituzionale<sup>5</sup>, al quale l'articolo in parola è collegato.

Secondo parte della dottrina, la responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti pubblici trova collocazione nell'art. 28 anziché nell'art. 97 perché il fatto che i dipendenti della Pubblica Amministrazione debbano svolgere il proprio dovere con correttezza e imparzialità non veniva visto dall'Assemblea Costituente tanto in un'ottica di interesse affinché la Pubblica Amministrazione tenesse un determinato comportamento, quanto come un diritto da garantire ai cittadini da ricomprendere pertanto nei diritti soggettivi<sup>6</sup>. Di conseguenza, la responsabilità civile in questione è sostanzialmente quella extracontrattuale disciplinata dall'art. 2043 del Codice civile.

A proposito di questa norma, è interessante osservare che, mentre in teoria vi è una responsabilità solidale del dipendente e dell'ente pubblico in modo che il terzo danneggiato possa rivolgersi per il risarcimento indifferentemente o cumulativamente ai due responsabili, nella pratica il privato si rivolge quasi sempre - solo o in via principale - alla Pubblica Amministrazione, in quanto ritiene, giustamente, che sia più facile, soprattutto alla luce delle somme ingenti, ottenere da questa piuttosto che dal soggetto individuale il risarcimento del danno, salvo poi il diritto del primo di rivalersi sui propri amministratori o dipendenti quando sia accertato il dolo o la colpa grave.

Dalla lettura dell'art. 28 si possono ricavare tre tipi di responsabilità:

- responsabilità civile, di cui si è appena trattato;
- responsabilità penale, che non verrà affrontata in questa sede;
- responsabilità amministrativa e contabile, che al contrario costituisce il nucleo essenziale della presente trattazione.

Mentre per quanto riguarda la responsabilità civile e penale giudica la magistratura ordinaria, sulla responsabilità amministrativa e contabile giudica la Corte dei Conti, organo previsto dagli articoli 100 e 103 della Costituzione.

## **2. Gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa**

Per poter parlare di responsabilità amministrativa e attivare la giurisdizione della Corte dei Conti occorrono fondamentalmente i seguenti elementi:

- la sussistenza del cosiddetto rapporto di servizio con un ente pubblico o un soggetto ad esso equiparato ai fini della responsabilità, rapporto che può essere di natura politico-amministrativa o di lavoro dipendente;
- l'azione, che consiste in un qualunque comportamento del soggetto agente e quindi in un'attività materiale o giuridica formalizzata in un atto amministrativo o contrattuale. Equiparata all'azione è l'omissione, la quale consiste nel non svolgere un'attività dovuta per legge;

---

<sup>4</sup> Art. 28 Costituzione: «I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti.

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

<sup>5</sup> R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., 2006, p. 1901.

<sup>6</sup> Vedi *Spiegazione dell'art. 28 della Costituzione Italiana*, consultato in data 20 aprile 2024, <https://edizioni.simone.it/2023/02/06/spiegazione-dellarticolo-28-della-costituzione-italiana>.

- l'elemento soggettivo, psicologico, rappresentato dal dolo o dalla colpa grave, il quale è da intendere come evidente e marcata trasgressione degli obblighi di servizio o delle regole di condotta - richiesti nell'espletamento delle mansioni o nell'adempimento dei propri doveri istituzionali - attraverso la manifestazione di una macroscopica e inescusabile negligenza ed imprudenza. Ciò si può tradurre, per gli incarichi di natura politico-amministrativa in un atteggiamento di estrema superficialità e trascuratezza nella cura di beni e interessi pubblici, mentre per gli incarichi dirigenziali o dipendenti in un comportamento caratterizzato da un grado di diligenza, prudenza, perizia, razionalità e correttezza decisamente inferiore allo standard minimo professionale. In passato, invece, era sufficiente la colpa lieve, aspetto che distingue la responsabilità amministrativa da quella civile, contrattuale ed extracontrattuale, nella quale tutt'oggi la colpa lieve è rilevante;

- l'esistenza di un danno concreto, certo, effettivo ed attuale per la Pubblica Amministrazione suscettibile di quantificazione, anche equitativa. Per danno, come recita l'art. 1223<sup>7</sup> del Codice civile, si intende la lesione di un interesse patrimoniale. Non comporta di per sé invece una responsabilità patrimoniale l'attività che presenti solo il carattere dell'illegittimità e non anche quello dell'illiceità. Il danno si distingue in danno patrimoniale e danno non patrimoniale o di immagine<sup>8</sup>. Il danno patrimoniale può consistere nell'esecuzione di una spesa inutile o eccessiva rispetto alle finalità pubbliche da conseguire oppure in un'entrata dovuta ma non realizzata. A questo proposito, è bene osservare che il danno è considerato erariale quando l'azione o l'omissione incide sul bilancio dell'ente pubblico attraverso una maggiore spesa o una minore entrata. In considerazione di quanto precede, è doveroso registrare che, nella determinazione del danno, il giudice contabile deve tener conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione<sup>9</sup> e che altresì esiste il potere riduttivo dell'addebito, ossia un potere peculiare e proprio della giurisdizione della Corte dei Conti, consistente nella riduzione dell'importo del danno che dovrà essere risarcito dall'agente responsabile;

- l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta dell'agente e il danno erariale per cui l'evento dannoso è la conseguenza diretta ed immediata dell'azione o dell'omissione. Ciò significa che non è responsabile chi non ha concorso alla produzione del danno e che, in caso di compartecipazione al fatto da parte di più soggetti, il danno va ripartito in base all'efficacia causale di ciascuna partecipazione secondo il principio di parziarietà.

---

<sup>7</sup> Art. 1223 Codice civile concernente il risarcimento del danno: «Il risarcimento del danno per l'inadempimento o per il ritardo deve comprendere così la perdita subita dal creditore come il mancato guadagno, in quanto ne siano conseguenza immediata e diretta».

<sup>8</sup> Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, rappresentato dalla lesione della sua reputazione nell'opinione della collettività, è stato di recente circoscritto a specifici casi ben delimitati e correlati alla commissione di reati contro la stessa Pubblica Amministrazione.

<sup>9</sup> Con la legge n. 639 del 1996 il legislatore ha recepito una posizione giurisprudenziale contabile che teneva conto del principio della *compensatio lucri cum damno*.

### **3. (segue): I caratteri della responsabilità amministrativa**

Illustrati gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, seppur sinteticamente occorre ora passarne in rassegna i caratteri specifici, i quali sono stati delineati in maniera organica e parzialmente innovativa dalle leggi n. 20 del 1994 e n. 639 del 1996.

I caratteri fondamentali della responsabilità amministrativa sono:

- la parzialità della responsabilità, per cui questa non è solidale eccetto che per chi abbia conseguito un illecito arricchimento o abbia agito con dolo;
- il termine quinquennale di prescrizione, che in passato era di dieci anni decorrenti dal giorno in cui si è verificato l'evento dannoso;
- il carattere personale nonché l'intrasmissibilità dell'obbligazione agli eredi, che viene meno solo nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi;
- la già citata limitazione della responsabilità al dolo e alla colpa grave<sup>10</sup>;
- l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali per cui, come si potrà constatare successivamente<sup>11</sup>, è stato posto un limite al sindacato del giudice contabile sulle scelte compiute dagli amministratori;
- l'esenzione della responsabilità degli organi politici per gli atti di competenza degli uffici amministrativi o tecnici dei cui eventuali danni dovrebbe rispondere comunque l'apparato tecnico in ragione della distinzione tra atti di indirizzo e di gestione<sup>12</sup>.

La questione, che è più complessa di quanto possa sembrare all'apparenza, merita in questa sede un opportuno approfondimento<sup>13</sup>.

### **4. La responsabilità di amministratori locali e dipendenti pubblici**

Dall'ultimo punto dell'elenco appena esaminato si può evincere che l'ordinamento nazionale prevede una distinzione tra l'amministratore e il dipendente comunale. L'origine di tale distinzione è sicuramente da ritenersi rinvenibile nel decreto legislativo n. 29 del 1993<sup>14</sup>, con cui il legislatore ha stabilito il principio secondo il quale vanno tenute separate le attività direttive e di programmazione, proprie dei titolari di carica elettiva, dalle attività di gestione, che invece fanno capo ai dirigenti e ai funzionari<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Vedi *supra* p. 4.

<sup>11</sup> Vedi *infra* cap. 7, p. 11.

<sup>12</sup> Vedi G. ASTEGIANO, *Responsabilità amministrativa: profili sostanziali e processuali*, 2006, p. 17.

<sup>13</sup> Vedi *infra* cap. 6.

<sup>14</sup> Decreto legislativo recante «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego», a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

<sup>15</sup> Questa distinzione, che ha anche un fondamento costituzionale, trova nel d.lgs. n. 165 del 2001 il riferimento normativo fondamentale, unitamente al Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. n. 267 del 2000 e successive modificazioni) e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni; tra i due testi normativi esiste una forte integrazione, grazie al rinvio mobile di quest'ultimo alle disposizioni del d.lgs. n. 29 del 1993 e s.m. (oggi il Testo Unico sul Pubblico Impiego, d.lgs. n. 165 del 2001).

Da questo principio si dovrebbe constatare che gli organi politici non possono occuparsi della gestione, per cui di conseguenza non potrebbero nemmeno incorrere nelle relative responsabilità. Dalla teoria alla pratica, però, si manifestano sostanziali differenze: infatti, nonostante la presenza delle rigorose norme che impongono la divisione delle attribuzioni tra politici e dirigenti, nella realtà l'organo politico tende a partecipare in maniera assai rilevante alla formazione dell'atto o all'attività gestionale, arrivando in taluni casi persino a sostituire il personale dipendente.

In questi casi, e nella responsabilità amministrativa in generale, l'individuazione dei responsabili non avviene sulla base delle previsioni normative, che sono astratte, né tantomeno ha rilevanza se chi ha agito lo ha fatto entro od oltre le previsioni legislative. Infatti, nel processo di responsabilità amministrativa rileva chi ha effettivamente tenuto il comportamento dannoso, facendo quindi riferimento alla situazione di fatto, reale.

Si tenga presente che sempre più sovente, alla luce di procedimenti amministrativi sempre più complessi, il fatto dannoso non è causato da un unico agente responsabile, bensì è frutto di più volontà o manifestazioni di conoscenze o di pareri espressi nel corso del procedimento da parte di soggetti diversi. In queste circostanze, la responsabilità andrà ripartita pro-quota tra tutti i soggetti la cui partecipazione sia risultata rilevante in base al principio di parziarietà e in proporzione percentuale all'efficacia causale del proprio intervento. Sono da ritenersi assolti, invece, tutti coloro la cui partecipazione sia stata irrilevante.

Alla luce di quanto appena esplicitato, si può evincere che è integrata la responsabilità amministrativa esclusiva dell'amministratore nel momento in cui quest'ultimo si sostituisce al dipendente e quella concorrente qualora partecipi attivamente alla gestione o alla formazione dell'atto.

Naturalmente, stante il principio generale di separazione delle competenze, è comunque necessario assicurarsi in primo luogo che le singole disposizioni attribuiscono agli organi politici davvero solo poteri di direzione e di indirizzo per l'ulteriore attività dei dirigenti. Accertato ciò, bisogna verificare se il soggetto politico sia poi rimasto effettivamente entro tali limiti: in tal caso non si potrebbe parlare di responsabilità amministrativa, in quanto l'attività di indirizzo non è idonea di per sé a produrre danni patrimoniali all'ente. Infine, è doveroso controllare se l'amministratore locale ha invaso il campo della gestione effettiva, rendendo in questo modo configurabile l'eventuale danno patrimoniale e la conseguente chiamata in giudizio.

A questo proposito, è bene avere chiaramente presenti le disposizioni normative che attribuiscono le competenze agli organi di governo previsti dall'art. 36 del Testo Unico degli Enti Locali<sup>16</sup>, affinché si possa comprendere al meglio quali siano gli effettivi margini di manovra degli organi politici nonché per verificare se l'attività che questi ultimi andranno a svolgere possa determinare di per sé il danno e di conseguenza la responsabilità amministrativa.

---

<sup>16</sup> L'art. 36 del Testo Unico degli Enti Locali (decreto legislativo n. 267 del 2000 e successive modificazioni) disciplina gli organi di governo e recita:  
«Sono organi di governo del Comune il Consiglio, la Giunta, il Sindaco.  
Sono organi di governo della Provincia il Consiglio, la Giunta, il Presidente».

## **5. La responsabilità degli organi di governo comunali: Sindaco, Giunta e Consiglio. Le deliberazioni degli organi collegiali**

Si è parlato sin qui di dipendenti pubblici - dirigenti e funzionari - e di amministratori locali, come se quest'ultima categoria fosse costituita da un unico grande blocco. Da una prima lettura dell'appena citato art. 36 del Testo Unico degli Enti Locali, si può subito evincere che però così non è, riflettendosi ciò anche nella disciplina della responsabilità amministrativa.

Infatti, la posizione degli amministratori locali varia a seconda del ruolo assunto dagli stessi nei differenti organi di governo dell'ente, che il Testo Unico identifica nel Consiglio, nella Giunta e nel Sindaco.

Il Consiglio comunale è disciplinato dall'art. 42<sup>17</sup>, che lo definisce al primo comma «l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo». Si tratta di una definizione che sembrerebbe escludere, in linea di principio, qualsiasi funzione operativa dello stesso e quindi la possibilità di ipotizzare una responsabilità dei consiglieri medesimi. Proseguendo poi nella lettura del secondo comma, però, si può osservare che è sufficiente prendere in esame le funzioni fondamentali attribuite al Consiglio ivi descritte per rilevare come quest'organo sia competente ad adottare alcuni atti da cui possono derivare in modo immediato e diretto conseguenze dannose per l'Amministrazione<sup>18</sup>.

Alle specifiche funzioni enunciate dall'art. 42 se ne affiancano poi di aggiuntive previste in altre disposizioni del Testo Unico, le quali possono essere ricondotte all'ordinamento istituzionale<sup>19</sup> oppure a quello finanziario-contabile<sup>20</sup>.

Nonostante dunque il Consiglio comunale sia in linea di principio l'organo che meno possa interferire nell'attività di gestione dell'ente con eventuale danno patrimoniale annesso, già in seguito a questa sintetica analisi si può desumere che anche i consiglieri comunali possono essere chiamati a rispondere delle conseguenze dannose delle deliberazioni dell'organo collegiale. Per di più, recentemente il legislatore ha introdotto specifiche ipotesi sanzionatorie con riferimento proprio alla responsabilità dei consiglieri per le delibere assunte dall'organo collegiale.

---

<sup>17</sup> Il riferimento è sempre al Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. n. 267 del 2000 e s.m.).

<sup>18</sup> Le principali competenze attribuite al Consiglio comunale dall'art. 42, comma 2 del Testo Unico degli Enti Locali rilevanti ai fini di un'eventuale responsabilità amministrativa sono:

- approvazione dei programmi, delle relazioni previsionali e programmatiche, dei piani finanziari, dei programmi triennali e dell'elenco annuale dei lavori pubblici;
- approvazione dei bilanci annuali e pluriennali, delle relative variazioni e del rendiconto;
- organizzazione dei pubblici servizi, tra cui la costituzione di istituzioni e aziende speciali, la concessione dei pubblici servizi, la partecipazione dell'ente locale a società di capitali, l'affidamento di attività o servizi mediante convenzione;
- istituzione e l'ordinamento dei tributi;
- la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;
- contrazione di mutui e le aperture di credito;
- decisione sulle spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi;
- decisione su acquisti e alienazioni immobiliari, relative permutate, appalti e concessioni.

<sup>19</sup> Si pensi ad esempio alle nomine in seno alle commissioni consiliari, alla surroga dei consiglieri, alla mozione di sfiducia.

<sup>20</sup> Per approfondire le ulteriori competenze attribuite dal TUEL al Consiglio, si veda l'estratto di M. COMASCHI, *La responsabilità amministrativa degli amministratori locali*, 2018, p. 4.

Sospendendo momentaneamente il discorso sugli organi collegiali, che verrà ripreso a breve, occorre ora esaminare anche gli altri due organi previsti dall'ordinamento, ossia la Giunta e il Sindaco.

Mentre per i componenti del Consiglio comunale si prospettano ipotesi di responsabilità amministrativa sempre più circostanziate in ragione delle specifiche competenze dell'organo consiliare, stesso discorso non si può fare per i membri della Giunta comunale, competente in via residuale a compiere tutti gli atti di indirizzo e di controllo che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non rientrino nelle competenze del Sindaco. Di conseguenza, non è raro che non risulti agevole l'individuazione delle competenze di tale organo, per cui è richiesto sovente l'intervento del giudice amministrativo.

Cionondimeno, anche per quanto concerne la Giunta comunale il Testo Unico degli Enti Locali prevede alcune funzioni riservate ad essa da cui può scaturire un'eventuale responsabilità amministrativo-contabile<sup>21</sup>.

Un'ulteriore differenza tra i consiglieri e gli assessori comunali, ossia i membri della Giunta, è costituita dal fatto che questi ultimi, essendo deputati alla sovrintendenza di determinati settori di attività dell'ente per cui esercitano le funzioni attribuite e delegate dal Sindaco per gli uffici, servizi e per l'esecuzione degli atti, possono essere esposti anche ad una responsabilità individuale.

Infine c'è il Sindaco, l'organo - monocratico - a cui è attribuita direttamente dalla cittadinanza la responsabilità dell'amministrazione del Comune, con tutti i poteri che ne conseguono ed in forza dei quali è titolare della funzione di governo. Pertanto, si può agevolmente desumere che il Sindaco sia l'organo maggiormente esposto ad un'eventuale responsabilità per danno erariale.

L'art. 50 del Testo Unico degli Enti Locali stabilisce le competenze poste in capo al Sindaco, le quali sono caratterizzate da una notevole ampiezza e dall'esercizio di alcune delle quali possono derivare, in modo diretto o indiretto, danni all'ente locale<sup>22</sup>.

Oltre alle competenze ex art. 50, il Sindaco è anche Ufficiale di governo, può adottare ordinanze contingibili e urgenti e svolgere attività di gestione.

---

<sup>21</sup> Tra le norme del Testo Unico degli Enti Locali che disciplinano le funzioni da cui può scaturire un'eventuale responsabilità amministrativo-contabile figurano:

- art. 42: l'approvazione di variazioni di bilancio in casi d'urgenza;
- art. 108: la nomina e la revoca del Direttore Generale;
- art. 110: la deliberazione delle indennità di risultato spettanti ai dirigenti;
- art. 153: la proposta di riequilibrio di bilancio;
- art. 172: l'approvazione delle aliquote di tributi e tariffe dei servizi;
- art. 174: l'approvazione degli schemi di bilancio e dei suoi allegati.

<sup>22</sup> Tra le competenze enunciate dall'art. 50 del TUEL si possono annoverare tra le competenze dal cui esercizio possono derivare, sia direttamente che indirettamente, danni all'ente locale:

- la funzione di sovrintendenza al funzionamento dei servizi e degli uffici ed all'esecuzione degli atti. Si è detto che i danni possono derivare anche indirettamente e infatti è stato ritenuto che il Sindaco, in quanto sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi comunali, ha il dovere d'intervenire in caso di manchevolezze degli stessi, attivando le opportune misure correttive. Pertanto, egli può essere chiamato a rispondere, per fatto proprio, del danno indiretto che l'ente locale ha dovuto risarcire a terzi per la mancata conclusione del procedimento entro i termini di legge;
- la nomina, la designazione e la revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende e istituzioni nonché la nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi;
- l'attribuzione degli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna.



Per quanto riguarda le specifiche attribuzioni nei servizi di competenza statale proprie del Sindaco, risulta alquanto difficile il verificarsi di ipotesi di danno erariale, eccezione fatta per l'illegittima adozione di ordinanze contingibili e urgenti per mezzo delle quali potrebbero essere lesi i diritti di soggetti terzi che potrebbero agire di conseguenza contro l'Amministrazione. L'ente locale, una volta condannato, eserciterebbe poi la rivalsa nei confronti del Sindaco per il danno cosiddetto indiretto. Tra le varie competenze ulteriori, sicuramente quella che espone di più il Sindaco all'azione della Procura contabile è la facoltà di svolgere nei fatti attività aventi carattere sostanzialmente gestorio<sup>23</sup>.

Il discorso appena fatto potrebbe essere ora esteso, *mutatis mutandis*, anche agli amministratori provinciali, sebbene a seguito della riorganizzazione delle Province operata dalla cosiddetta "Legge Delrio"<sup>24</sup> non vi sia più quella corrispondenza - pressoché totale - tra gli organi del Comune e quelli della Provincia o Città metropolitana. In ogni caso, ai fini della trattazione della responsabilità degli amministratori locali oggetto del presente contributo, può ritenersi sufficiente fermarsi all'ambito comunale, lasciando ad altre sedi più opportune l'approfondimento circa il livello provinciale<sup>25</sup>.

In questo contesto, invece, è più utile tornare alle deliberazioni degli organi collegiali già accennate nella trattazione della disciplina del Consiglio.

Finché gli atti sono di emanazione di un organo monocratico, come detto, la responsabilità si concentra sul singolo e unico agente, fatti salvi coloro che hanno preso parte, in maniera rilevante, alla formazione dell'atto.

Non si può dire lo stesso, invece, delle deliberazioni degli organi collegiali, dove la responsabilità può essere imputata esclusivamente ai componenti che si sono espressi a favore della delibera<sup>26</sup>. Ciò significa che per tutti coloro che non hanno sostenuto il provvedimento, vale a dire gli assenti, gli astenuti e i membri contrari, la responsabilità è esclusa.

Nei casi di voto favorevole in cui la responsabilità pertanto non è esclusa, invece, una volta valutate le singole condotte, ciascuno viene condannato limitatamente nella misura in cui ha partecipato. In questo caso opera il principio di parziarietà, a meno che, come si è già visto in sede di analisi dei caratteri fondamentali, i soggetti concorrenti non abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo incorrendo nella responsabilità solidale.

Nel caso di responsabilità parziaria all'interno della Giunta comunale, a ciascun componente va attribuita la quota di danno in proporzione alla sua partecipazione causale. In virtù della posizione apparentemente paritaria, di norma la ripartizione avviene in parti uguali, salvo che il Sindaco o l'Assessore proponente non abbia assunto una posizione prevalente attraverso uno studio più approfondito della delibera seguito dall'illustrazione ai colleghi.

---

<sup>23</sup> Si pensi ad esempio alla legge n. 388 del 2011, che all'art. 53, comma 23 prevede che nei Comuni con meno di 5000 abitanti può essere attribuita al Sindaco la responsabilità degli uffici e dei servizi nonché il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale.

<sup>24</sup> Si tratta della legge n. 56 del 2014, nota appunto come "Legge Delrio" in quanto proposta e promossa dall'allora Ministro per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport, Graziano Delrio.

<sup>25</sup> Per approfondire, M. COMASCHI, *La responsabilità amministrativa degli amministratori locali*.

<sup>26</sup> Così è previsto dall'art. 1, comma 1-ter della legge n. 20 del 1994. Vedi *infra* cap. 6, p. 10.

## **6. La cosiddetta esimente politica**

«Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione». Ciò è quanto previsto dall'art. 1, comma 1-ter della già menzionata legge n. 20 del 1994, novellata poi dalla legge n. 639 del 1996, che disciplina la cosiddetta "esimente (o scriminante) politica".

Una lettura decontestualizzata del disposto letterale potrebbe portare a intendere la norma, e di conseguenza l'istituto dell'esimente politica, come una clausola di salvaguardia tesa a rendere completamente irresponsabili i titolari degli organi politici in ragione del fatto che tutti gli atti amministrativi sono sempre istruiti dall'apparato burocratico.

Infatti, se ad operare concretamente è l'apparato amministrativo dopo che l'organo politico si è limitato a dettare le direttive e a fissare gli obiettivi di azione dell'ente, appare conseguentemente logico che la responsabilità ricada solo su chi esercita effettivamente il potere gestorio - inteso come potere di operare scelte e gestire risorse al fine di perseguire i citati obiettivi - e quindi sui dirigenti e dipendenti pubblici. Agli organi politici di governo rimarrebbe dunque in capo il potere-dovere di direttiva, vigilanza e controllo sul corretto funzionamento delle ripartizioni ed uffici che ad essi fanno riferimento<sup>27</sup>.

Se sulla carta tale ragionamento pare non presentare alcun elemento di criticità, all'atto pratico bisogna contestualizzare e armonizzare la norma con il resto dell'ordinamento. La scriminante politica, infatti, non può essere genericamente e semplicisticamente applicata a tutte le scelte operate dall'organo di governo: come si è già ribadito a più riprese, è necessario valutare la singola condotta del soggetto da cui è derivato il concreto verificarsi dell'evento dannoso per l'Amministrazione.

È pertanto necessario valutare in che misura i vari momenti della sequenza procedimentale<sup>28</sup> hanno concorso nell'adozione di un provvedimento finale che ha successivamente cagionato danno erariale.

A fare maggiore chiarezza sulla questione ci ha pensato la giurisprudenza contabile<sup>29</sup>, la quale ha stabilito che l'esimente politica «vale nei limiti in cui l'organo politico abbia approvato tali atti in "buona fede" ovvero senza alcun sospetto di irregolarità di essi ma - se si omette di far presente aspetti problematici di ciò che si va a deliberare - l'approvazione non può essere qualificata come attività svolta in buona fede, perché si corre il rischio che l'oggetto dell'approvazione attenga a qualcosa di non autorizzato dalla legge, o dagli atti di indirizzo degli stessi organi politici comunali, o contenga (come nella presente fattispecie) elementi che, in qualche modo, possano realizzare risultati contrari all'interesse pubblico<sup>30</sup>».

---

<sup>27</sup> Vedi R. SCHÜLMERS, *Principio di affidamento ed esimente politica nel giudizio di responsabilità amministrativa*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2007, fasc. 3, p. 324.

<sup>28</sup> Si fa presente che, come si è potuto già osservare, la sequenza procedimentale vede un apparato burocratico gestire la fase istruttoria e un organo politico gestire quella deliberativa.

<sup>29</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Campania, 7 gennaio 2011, n. 1.

<sup>30</sup> La Corte rimanda alla sentenza n. 114 del 2010 della Sezione giurisdizionale Toscana.

Con questa sentenza, alla norma che in esordio sembrava prevedere un esonero di responsabilità *tout court* in capo all'organo politico, è stata fornita una chiave di lettura da parte del giudice contabile, il quale, in una differente pronuncia<sup>31</sup>, si è spinto oltre definendo delle linee generali - da contestualizzare di volta in volta alla luce della fattispecie concreta - volte a rappresentare un'efficace ed apprezzabile sintesi nonché schematizzazione dei casi in cui ricorre l'esimente politica per l'adozione di atti di competenza propria degli uffici tecnici e amministrativi<sup>32</sup>.

Con queste linee guida la Corte ritiene che l'esimente politica ricorre:

- quando non sia stato rispettato l'ordine delle competenze in seno alla struttura amministrativa e l'organo politico abbia approvato od autorizzato un atto di esclusiva competenza dirigenziale;
- quando l'attività dell'organo politico si sia risolta in un controllo in senso lato degli atti appartenenti alla dirigenza;
- quando, per ragioni di giustizia sostanziale, la fase di decisione dell'organo politico sia condizionata in modo evidente dal parere o da altro adempimento istruttorio dell'ufficio tecnico o amministrativo preposto in quanto sottende questioni tecniche e giuridiche necessitanti cognizioni specialistiche che l'organo deliberante non possiede<sup>33</sup>.

Per riassumere, stante il disposto letterale, la responsabilità esclusiva in capo al dipendente pubblico o all'organo politico ovvero la responsabilità parziaria graduata in considerazione dell'apporto causale nell'adozione dell'atto dannoso va determinata da una parte sulla base dell'esame dei contenuti e degli effetti dell'atto deliberativo - di indirizzo politico o di mero indirizzo -, dall'altra alla luce della ricostruzione della condotta degli organi politici e dell'apparato tecnico.

### **7. (segue): L'insindacabilità delle scelte discrezionali**

«La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali». L'art. 1, comma 1 della ricorrente legge n. 20 del 1994 non lascia dubbi ad interpretazioni: le scelte discrezionali compiute nel merito dagli organi politici sono insindacabili.

Al fine di comprendere appieno la norma è necessario anzitutto avere ben presente il significato di discrezionalità amministrativa nella sua accezione giuridica. Infatti, mentre nel linguaggio comune la nozione di discrezionalità nell'esercizio di un potere può lasciare intendere un potere connotato da una piena libertà che peraltro potrebbe sconfinare in arbitrarietà, nel linguaggio giuridico è invalso un significato alternativo che non prefigura la piena libertà di scelta, ma conferisce alla Pubblica Amministrazione la possibilità di valutare, secondo i principi enunciati dall'art. 97 Cost., l'esigenza del pubblico interesse.

<sup>31</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Puglia, 23 settembre 2010, n. 538.

<sup>32</sup> Vedi G. DALL'OZZO, *La esimente politica*, in *Gazzetta amministrativa della Repubblica Italiana*, 2011, p. 150.

<sup>33</sup> La Corte rinvia alla sentenza n. 282 del 7 agosto 2001 della Prima Sezione Centrale.

Di conseguenza, tale discorso non trova applicazione nell'ambito degli atti vincolati né tantomeno in quello della cosiddetta discrezionalità tecnica.

Per quanto concerne gli atti vincolati, si tratta di atti che debbono essere adottati dall'Amministrazione per obbligo di legge, rendendo il danno erariale eventualmente configurabile solo nel caso di violazione di legge.

La discrezionalità tecnica, invece, non attiene al merito del provvedimento, bensì a stime e valutazioni svolte in materie regolate da prescrizioni tecnico-scientifiche di carattere obiettivo.

Quello della sindacabilità o meno delle scelte discrezionali è uno dei problemi più dibattuti in materia di responsabilità amministrativa. Nel fornire una chiave di lettura alla disposizione, la giurisprudenza contabile ha ritenuto che se da una parte la valutazione del giudice non può riguardare la scelta in sé, la quale rimane insindacabile, dall'altra essa va contenuta in limiti ben circoscritti, dovendo essere compiuta con giudizio *ex ante* e con il parametro della ragionevolezza. Infatti, solo in presenza di una palese irragionevolezza, il comportamento psicologico dell'amministratore decidente può configurarsi come gravemente colposo.

In conclusione, nell'ipotesi di discrezionalità piena e non tecnica, se da una parte il giudizio della Corte dei Conti deve limitarsi a una valutazione sulla razionalità e congruità dei comportamenti da effettuare in relazione al momento in cui concretamente gli amministratori hanno operato e all'esigenza concreta da perseguire, d'altra parte la medesima Corte ha altresì affermato che «il magistrato contabile non solo può, ma deve verificare se le motivazioni che sorreggono la scelta siano idonee a supportare il provvedimento adottato avuto riguardo a ragioni di opportunità, economicità e legittimità<sup>34</sup>».

### **8. Conclusioni: il principio di affidamento quale via maestra nella responsabilità amministrativa?**

Alla luce di quanto esaminato nel presente contributo, si può constatare che la disciplina della responsabilità amministrativa si è nel tempo evoluta in un'ottica di maggiore governabilità dell'ente locale senza però che ci fosse una qualsivoglia rinuncia all'opportuna attribuzione delle eventuali responsabilità.

La maggiore governabilità deriva dai più svariati interventi legislativi che si sono susseguiti nel tempo al fine di contrastare il temibile (e temuto) fenomeno della "paura della firma", consistente in una serie di condotte omissive, tenute dai soggetti agenti esaminati in questa sede, che ostacolano il normale agire dell'Amministrazione e che sarebbero indotte dal timore del processo contabile incardinato presso la Corte dei Conti in caso di violazioni<sup>35</sup>.

La riforma più incisiva in questo contesto è quasi sicuramente rappresentata dalla legge che in questo scritto si è esaminata a più riprese, ossia la n. 20 del 1994, la quale è stata peraltro modificata e migliorata nel 2020 dall'art. 21 del decreto legge n. 76 del 2020, poi convertito nella legge n. 120 del 2020, più comunemente conosciuto come "Decreto Semplificazioni".

---

<sup>34</sup> Cfr. Corte dei Conti, Prima Sezione Centrale, 12 marzo 2009, n. 158.

<sup>35</sup> Vedi C. ALBERTINI, *Il funzionario pubblico e la "paura della firma"*, in *Altalex*, Wolters Kluwer Italia, consultato in data 14 maggio 2024, <https://www.altalex.com/documents/news/2022/01/03/il-funzionario-pubblico-e-la-paura-della-firma>.

Tale decreto è intervenuto sull'art. 1 della riforma in parola stabilendo che «la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso». Si tratta di un'aggiunta che, se interpretata alla luce della norma nel suo complesso<sup>36</sup>, determina che nel caso di responsabilità a titolo di dolo la prova debba riguardare non solo il dolo dell'azione o dell'omissione come già previsto, ma anche il dolo dell'evento come appunto da novella legislativa. La *ratio* della misura consiste nell'incentivare a “fare” e a non rimanere inerti, specie nel periodo di emergenza economico-sanitaria che il Paese si trovava ad affrontare all'epoca

<sup>37</sup>, in cui occorre una Pubblica Amministrazione che fosse il più celere, veloce e dinamica possibile<sup>38</sup>.

Facendo un passo indietro e tornando alla legge n. 20 del 1994, si può osservare come già questa di per sé abbia rappresentato un notevole risultato per la realizzazione di una buona amministrazione, tenuto anche conto dei principi enunciati dalla disposizione da cui questo scritto ha avuto origine<sup>39</sup>.

Ed è proprio dal combinato disposto tra l'art. 97 della Carta costituzionale e l'art. 1 della legge n. 20 del 1994 che si può ricavare un nuovo principio, vale a dire il cosiddetto “principio di affidamento”. Si tratta di un principio che, seppur implicitamente, più volte è stato evocato nel presente scritto e a cui spesso la Corte dei Conti fa ricorso. Esso si fonda sul principio dell'autoresponsabilità, per cui ciascuno è tenuto a rispondere solo ed esclusivamente del proprio operato, che dovrà essere naturalmente improntato al rispetto delle regole di diligenza, prudenza e perizia senza che il singolo sia gravato dall'obbligo di sorvegliare l'operato altrui<sup>40</sup>. In questo modo si va inoltre a conciliare il principio della responsabilità amministrativa personale<sup>41</sup> con la suddivisione dei compiti nell'ambito di una struttura complessa<sup>42</sup>.

Avendo chiaro il principio di affidamento sul piano teorico, ai fini di una (più) completa comprensione è bene, nonché utile, effettuare ora un'operazione di applicazione dello stesso ai vari casi esaminati nel presente studio:

- rapporto tra dirigente e dipendente pubblico: si può parlare di principio di affidamento nel caso in cui il dirigente abbia adottato un atto sulla scorta del legittimo affidamento riposto nella correttezza dell'operato del dipendente responsabile del procedimento cui era stata affidata l'istruttoria;

---

<sup>36</sup> Vedi *supra* cap. 7, p. 11.

<sup>37</sup> Il 2020 è l'anno in cui l'Italia, assieme al mondo intero, si è trovata a fronteggiare, contenere e gestire dal punto di vista economico e sanitario l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

<sup>38</sup> Vedi F. MINISCALCO, *La responsabilità amministrativa dopo il “Decreto Semplificazioni”*, in *Diritto.it*, consultato in data 16 maggio 2024, <https://www.diritto.it/la-responsabilita-amministrativa-dopo-il-decreto-semplificazioni>.

<sup>39</sup> Art. 97 Cost., vedi *supra* cap. 1, p. 2.

<sup>40</sup> Vedi R. SCHÜLMERS, *Principio di affidamento ed esimente politica nel giudizio di responsabilità amministrativa*, in *Rivista della Corte dei Conti*, cit., p. 322.

<sup>41</sup> L'art. 1 della legge n. 20 del 1994 prevede che «la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale».

<sup>42</sup> Vedi *supra* cap. 4, p. 6.

- rapporto tra apparato amministrativo e organo politico: come si è già potuto constatare poc'anzi<sup>43</sup>, di fronte ad atti caratterizzati da una particolare difficoltà tecnica o giuridica è alquanto difficile che l'amministratore locale possieda l'adeguato bagaglio di conoscenze e competenze necessario al fine di capire l'erroneità dell'atto e approvare, autorizzare o consentire così l'esecuzione del medesimo in piena consapevolezza, per cui, presumendo la buona fede, può sicuramente invocare il principio di affidamento in quanto solo il tecnico o il "giurista" dipendente comunale può comprendere a pieno il significato e il contenuto del provvedimento da adottare;

- rapporto all'interno dell'organo politico collegiale: come si è già potuto osservare in precedenza<sup>44</sup>, nel presente ambito il principio di affidamento trova applicazione generalmente negli organi esecutivi quando i singoli componenti non contribuiscono allo stesso modo alla decisione finale, come nel caso in cui ci sia un proponente che ha svolto uno studio approfondito oppure un'attività istruttoria più o meno complessa rispetto agli altri membri, che in lui fanno legittimo affidamento.

Alla luce delle considerazioni svolte nell'elaborato di cui si stanno traendo le opportune conclusioni, si può ritenere che il principio di affidamento rappresenti in un certo qual modo la via maestra in tema di responsabilità amministrativa, affinché sia contemperata l'esigenza di tutela delle pubbliche risorse con il principio della responsabilità personale, che verrebbe così salvaguardato.

Al principio in parola, che trova spazio perlopiù in ambito giurisprudenziale e dottrinale, si affiancano le riforme legislative che hanno rappresentato un importante punto di svolta all'interno di un processo evolutivo in cui, nonostante sia stato già fatto molto, c'è ancora della strada da percorrere al fine di superare completamente alcune criticità della responsabilità amministrativa, tra cui la famosa e già citata "paura della firma".

---

<sup>43</sup> Vedi *supra* cap. 6, p. 11.

<sup>44</sup> Vedi *supra* cap. 5, p. 9.

## BIBLIOGRAFIA

- GIANCARLO ASTEGIANO, *Responsabilità amministrativa: profili sostanziali e processuali*, 2006;
- RAFFAELE BIFULCO, ALFONSO CELOTTO, MARCO OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, 2006;
- MARCO COMASCHI, *La responsabilità amministrativa degli amministratori locali*, 2018;
- GIUSEPPE DALL'OZZO, *La esimente politica*, in *Gazzetta amministrativa della Repubblica Italiana*, 2011;
- DANIELE LOMBARDI, *La responsabilità erariale nell'espropriazione per pubblica utilità*, 2013;
- ROBERT SCHÜLMERS, *Principio di affidamento ed esimente politica nel giudizio di responsabilità amministrativa*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2007, fasc. 3;
- BRUNO PROTA, *Brevi cenni sulla responsabilità degli amministratori pubblici (degli enti locali)*.

## SITOGRAFIA

- CHIARA ALBERTINI, *Il funzionario pubblico e la "paura della firma"*, in *Altalex, Wolters Kluwer Italia*, consultato in data 14 maggio 2024, <https://www.altalex.com/documents/news/2022/01/03/il-funzionario-pubblico-e-la-paura-della-firma>;
- FABRIZIO CALZARETTI, *Art. 97*, in *La Nascita della Costituzione*, consultato in data 23 aprile 2024, <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/03t3/s2/097/index.htm?art097-004.htm&2>;
- FRANCESCA MINISCALCO, *La responsabilità amministrativa dopo il "Decreto Semplificazioni"*, in *Diritto.it*, consultato in data 16 maggio 2024, <https://www.diritto.it/la-responsabilita-amministrativa-dopo-il-decreto-semplificazioni>;
- ANGELO MARIA SAVAZZI, *Obblighi dei dirigenti di aree nei confronti degli amministratori locali*, in *La Posta del Sindaco*, consultato in data 3 maggio 2024, <https://lapostadelsindaco.it/servizi-pubblica-amministrazione/29091/obblighi-dei-dirigenti-di-aree-nei-confronti-degli-amministratori-locali>;
- *Spiegazione dell'articolo 28 della Costituzione Italiana*, in *Edizioni Simone*, consultato in data 20 aprile 2024, <https://edizioni.simone.it/2023/02/06/spiegazione-dellarticolo-28-della-costituzione-italiana>.

Trento, 16 maggio 2024.