

Responsabilità amministrativa e organi collegiali

La c.d. “responsabilità amministrativa” è quella speciale responsabilità che obbliga il pubblico funzionario, il pubblico amministratore e in generale il pubblico agente a risarcire i danni eventualmente causati all’Erario per effetto di comportamenti dolosi o almeno gravemente colposi attuati nell’esercizio delle funzioni e in violazione di leggi, regolamenti o prescrizioni di servizio.

La “responsabilità amministrativa”, che è accertata dalla Corte dei conti, è disciplinata dalla Legge di Contabilità Generale dello Stato, dal T.U. sugli Impiegati Civili dello Stato, dal T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, dalle leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994 e succ. modif.

Uno dei caratteri della responsabilità amministrativa è il suo carattere personale, che si desume dall’art.82 della L.C.G.S., laddove è previsto che “ciascuno risponde (dei danni arrecati all’Erario, ndr) per la parte che vi ha presa” e più espressamente è sancito dall’art.1 della L.14 gennaio 1994 n.20, dove si legge che “la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale..”

La responsabilità amministrativa è dunque personale.

Il carattere personale della responsabilità in discorso non viene meno, anzi non dovrebbe venir meno, neppure nei casi in cui l’evento dannoso sia imputabile a deliberazioni di organi collegiali e ciò per la fondamentale ragione che non esiste una responsabilità collegiale, ma pur sempre la responsabilità (personale) dei singoli componenti di un organo collegiale e sempre che gli stessi abbiano espresso voto favorevole all’adozione della delibera “dannosa”.

Sul punto conviene fare chiarezza, cominciando con il distinguere i profili di diritto amministrativo da quelli concernenti il sistema della responsabilità amministrativa.

In diritto amministrativo l’atto collegiale è imputato indistintamente all’organo collegiale che lo ha deliberato; nella collegialità si perdono e si annullano gli eventuali apporti personali di questo o quel componente dell’organo (che non si siano tradotti in formalizzato dissenso e voto sfavorevole) e le fasi istruttorie che hanno preceduto l’atto sono assorbite nel prodotto finale, che è per l’appunto la deliberazione.

La deliberazione, pertanto, sarà imputata, come in effetti lo è, al consiglio o alla giunta nel suo complesso.

La concezione tradizionale di atto collegiale ha trovato per decenni – e in larga parte della giurisprudenza della Corte dei conti tuttora trova – il corrispondente, speculare riflesso in sede di accertamento di responsabilità amministrative, con la scontata affermazione della responsabilità di tutti componenti dell’organo collegiale, ad esclusione di quelli che avevano fatto constare a verbale il proprio dissenso.

L'imputazione degli effetti derivanti dall'accertamento della responsabilità amministrativa (in sostanza, la condanna patrimoniale inflitta dalla Corte dei conti) era, e generalmente ancora è, uno degli aspetti della più generale imputazione dell'atto all'organo collegiale.

Una tale concezione, che l'autore di queste riflessioni ritiene superata, trovava un preciso riferimento normativo nell'art. 24 dello Statuto degli Impiegati Civili dello Stato, titolato "responsabilità degli organi collegiali" : era ivi previsto che i componenti dell'organo collegiale rispondessero solidalmente per aver "partecipato" all'atto dal quale era derivata la violazione del diritto; era esclusa solo la responsabilità di chi aveva fatto constare a verbale il proprio dissenso; era sancito il vincolo solidale.

La "partecipazione", agli occhi di esecuti, era una manifestazione più articolata e globale rispetto alla più semplice espressione del voto favorevole, cosicché ne conseguiva, nelle fattispecie dannose, l'estensione della responsabilità anche nei confronti di coloro che si erano astenuti e che avevano garantito, con la mera presenza, il numero legale, condizione quest'ultima necessaria per la validità della seduta e del voto espresso.

Insomma, persino gli astenuti, poiché avevano "partecipato" e non avevano fatto constare a verbale il proprio dissenso, erano ritenuti corresponsabili dell'adozione della delibera dannosa e citati in giudizio.

Una forzatura questa, alla quale il Legislatore ha posto rimedio con la previsione contenuta nel già menzionato art.1 della L.20/1994 ove testualmente è prescritto che nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole.

Questa prescrizione, della quale – diciamo la verità – non vi sarebbe stato alcun bisogno se la giurisprudenza non fosse stata, spesso, eccessivamente rigida, ha però avuto il secondario, e certamente non voluto, effetto di far ritenere tuttora cogente la responsabilità dell'organo collegiale, secondo la concezione amministrativistica dell'imputazione dell'atto collegiale.

Dalla limitazione della responsabilità "a coloro che hanno espresso voto favorevole" si è rafforzato, in taluno, il convincimento che la mera espressione di tale voto (beninteso, in presenza degli altri elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, ed in primo luogo del danno) sia sufficiente per promuovere giudizio di responsabilità, senza indugiare sulle singole condotte, posto che tutte concorrono comunque alla formazione della volontà unitaria, che è quella che rileva.

Costoro, a parere dell'autore di queste riflessioni, non considerano alcuni elementi essenziali.

Del primo, del carattere personale della responsabilità amministrativa, sottolineato dal Legislatore, si è già detto.

Il secondo elemento è dato dalla limitazione della solidarietà passiva ai soli casi di dolo ed illecito arricchimento (con esclusione, non da tutta la giurisprudenza della Corte accettata, del vincolo solidale anche nei casi di fattispecie dannosa riconducibile ad organo collegiale, come originariamente prescritto dal citato art.24 Statuto Impiegati Civili dello Stato; e tale esclusione ora implica la ripartizione dell'addebito e l'analisi delle singole condotte).

Il terzo e forse più importante elemento è dato dalla limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo o colpa grave (art.1 L.20/1994).

Quest'ultima limitazione, che attiene alla sfera psicologica dell'autore del danno e quindi al suo comportamento, impone al magistrato della Corte dei conti (in primo luogo al Procuratore) di valutare sempre e comunque l'elemento psicologico, promuovendo l'azione di responsabilità (o accertando la responsabilità) solo nei casi in cui la condotta del singolo si qualifichi come dolosa o almeno gravemente colposa.

E ciò anche nelle circostanze in cui il comportamento del singolo si sia manifestato nel contesto di una decisione collegiale, nella quale, ai fini che qui interessano e per tenere fermo il principio della responsabilità personale, è spesso possibile distinguere e discriminare i diversi, personali apporti causali.

Ciò per dire, in sostanza, che anche nell'ambito di un organo collegiale è possibile, ed anzi è doveroso farlo, valutare e qualificare i diversi apporti causali, e ciò a prescindere dalla naturale imputazione dell'atto, ai fini amministrativi, all'organo collegiale nella sua interezza.

Un esempio aiuterà a capire meglio.

Una delibera approvata da una giunta municipale è, sotto il profilo amministrativo, un atto collegiale. Se la medesima delibera è però anche fonte di responsabilità amministrativa, perché illecita e dannosa, si dovrà valutare se i singoli componenti dell'organo, in relazione alla conoscenza o conoscibilità degli elementi di anti-giuridicità della decisione adottata, hanno posto in essere un comportamento doloso o gravemente colposo, o se la loro colpa è stata lieve, ovvero se non vi è stata colpa alcuna.

In questo quadro si consideri che di norma ogni delibera ha un relatore, talvolta l'atto prima di giungere all'approvazione dell'organo è preventivamente e più analiticamente esaminato da un numero ristretto di componenti, riuniti in commissione : sembra allora evidente, ai fini che qui interessano, che l'apporto del "relatore" (che spesso è l'unico a conoscere gli elementi di fatto alla base del provvedimento collegiale) o dei componenti della commissione ristretta non avrà gli stessi connotati di quello degli altri componenti dell'organo e non potrà essere valutato allo stesso modo.

Ferma la imputazione amministrativa dell'atto all'organo collegiale, le eventuali conseguenti responsabilità amministrative potranno essere "graduate" (con una diversa ripartizione

dell'addebito), ovvero circoscritte e limitate al solo relatore e a quei componenti che hanno approvato la delibera illecita con colpa grave; e non è qui superfluo sottolineare il carattere relativo di tale ultimo connotato, per il cui accertamento il magistrato deve tener conto di una serie di elementi, oggettivi e soggettivi (ad esempio, la maggiore o minore conoscibilità dell'illecito in relazione alla natura dello stesso e alla specifica esperienza o professionalità del singolo componente dell'organo deliberante; un dottore in giurisprudenza potrà rendersi conto delle problematiche giuridiche sottese ad un contratto più di quanto possa farlo un veterinario!).

Discriminare i singoli comportamenti racchiusi nella collegialità dell'atto non è certamente operazione facile; più facile, nei casi di atto collegiale illecito e dannoso, è citare in giudizio tutti i componenti dell'organo che hanno espresso voto favorevole.

Come si usa generalmente fare.

Ma le strade della giustizia, che il magistrato deve seguire, spesso sono quelle più impervie e richiedono sforzi particolari.

Nello specifico sarà richiesta una istruttoria più articolata, più a fondo si dovranno esaminare gli atti e i passaggi amministrativi che di norma precedono la deliberazione; il verbale della seduta dovrà sempre essere richiesto in via istruttoria e attentamente esaminato; l'esposizione dei fatti e della proposta di delibera da parte del relatore, talvolta contenuta in fonoregistrazione o resoconti stenografici, non potrà in nessun caso essere ignorata.

Anche le "audizioni personali" e gli altri mezzi istruttori previsti dall'art. 5, 6° comma L.19/1994 serviranno allo scopo.

Tutto ciò dovrà essere fatto per valutare le singole responsabilità, se ve ne sono state, e condannare ciascuno per la parte che ha effettivamente preso nella causazione del danno, come vogliono il Legislatore ed il comune senso di giustizia. In definitiva, *unicuique suum*.

Angelo Canale

Vice Procuratore Generale della Corte dei conti

Giugno 2005