

## I limiti della colpa grave nell'azione amministrativa

**Autore:** Sabetta Sergio Benedetto

**In:** Diritto amministrativo

Con il crescere dell'autonomia gestionale ed il frammentarsi delle normative inerenti le procedure, anche a seguito della privatizzazione sempre più spinta della P.A., è opportuno richiamare alcune considerazioni relative alla responsabilità amministrativa sottolineandone l'importanza, anche per i pesanti risvolti economici che possono comportare per coloro, funzionari o amministratori, che se ne ritrovino coinvolti loro malgrado.

Presupposto della giurisdizione contabile è ogni relazione ( rapporto di servizio) che lega un soggetto alla P.A. per lo svolgimento di un'attività pubblica, ossia coerente ai fini dell'ente e con effetti e rilevanza finanziaria per l'Erario globalmente considerato, questo indipendentemente dall'inserimento stabile e professionale di un soggetto nell'apparato della P.A. ( Corte dei conti, Sez. I 29/1/98, n.25/A ).

L'art. 3 della L. 20/12/96 n. 639 dispone la responsabilità personale dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo e con colpa grave.

Il sistema della colpa nel codice civile è fondato sul modello astratto del buon padre di famiglia, ma all'adempimento delle obbligazioni inerenti l'esercizio di un'attività professionale il codice fa riferimento ad una forma attenuata di responsabilità basata sul dolo o colpa, in quanto ai sensi dell'art. 2236 c.c. se la prestazione implica la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà il prestatore d'opera non risponde dei danni se non in caso di dolo o colpa grave.

In sostanza la colpa consiste nel violare un criterio medio di diligenza adattabile alle varie circostanze; nel caso di colpa professionale la limitazione al dolo o alla colpa grave è giustificata dal rischio particolare

che si impone all'agente.

Non si deve, comunque, sottovalutare il grado di diligenza ricompreso nel modello del buon padre di famiglia, in quanto la figura non fa affatto riferimento ad una diligenza media bensì costituisce un metro dell'attività diretta alla tutela e alla realizzazione di interessi altrui, sì che vi è insita l'idea di una speciale sollecitudine che deve guidare l'obbligato nella sua attività.

Nel sistema del codice civile si è così creata una doppia figura della colpa, una astratta fondata sul modello del buon padre di famiglia intesa come una concezione psicologia della colpa che si esaurisce in un nesso psichico fisso ed uguale tra l'agente ed il fatto ed un'altra normativa fondata su una reale graduazione della colpevolezza in cui l'attenzione si sposta dalla verifica dell'inadempimento alla valutazione dell'azione colpevole, modellando la colpa secondo la diversità dei casi in rapporto alla maggiore o minore antidoverosità del comportamento del soggetto rispetto all'entità del danno. Ma a modellare la gravità della colpa si è considerato oggettivamente anche, sebbene giurisprudenzialmente contrastato, il complesso dell'organizzazione amministrativa nel cui ambito si inserisce l'attività che si presume fonte del danno erariale, pertanto il grado di colpevolezza richiesto è tanto più elevato quanto minore è la funzionalità complessiva dell'organizzazione in cui l'illecito va a collocarsi ( Corte dei conti, SS.RR. 24/9/97, n. 66 - contro- SS. RR. 10/6/97, n. 97 e Sez. I 14/1/97, n. 1 ).

L'art. 3 della L. n. 639/96, in rapporto con l'art. 82, c.2 della legge di contabilità generale, esclude la responsabilità passiva dal campo della responsabilità amministrativa sottolineando il principio fondamentale della individualità della responsabilità derivante dalla concezione normativa della colpa.

Il principio della individualizzazione della colpa ha comportato l'affermarsi della personalità della responsabilità e quindi la non trasmissibilità della stessa agli eredi, in questo quadro si colloca il problema della limitazione della responsabilità amministrativa ai casi di dolo o colpa grave. Tale limitazione non significa che viene consentito un comportamento lassista dei pubblici dipendenti, assoggettando alla sanzione risarcitoria solo quei comportamenti costituenti macroscopiche inosservanze dei doveri di ufficio,

bensì si tiene conto della complessità dei doveri di ufficio incombenti ai pubblici dipendenti in una struttura organizzativa di cui sono note le disfunzioni.

In conclusione si può affermare che essendo notevole il rischio di incorrere in errori, al pubblico dipendente possono essere rimproverate solo le manchevolezze particolarmente gravi.

Una volta definito il quadro dottrinale in cui inserire il concetto di colpa grave e della sua individualizzazione è opportuno entrare nel merito circoscrivendone esattamente il contenuto.

Per colpa grave si intende l'evidente e marcata trasgressione di obblighi di servizio o regole di condotta aventi le seguenti connotazioni:

sia ex ante ravvisabile nel soggetto e sia da lui medesimo, sempre ex ante, astrattamente riconoscibile per dovere professionale d'ufficio;

si concretizzi nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto o in una marchiana imperizia o in un'irrazionale imprudenza;

non sussistano oggettive ed eccezionali difficoltà nello svolgimento dello specifico compito d'ufficio;

nel caso di potenziale e particolare pericolosità delle funzioni esercitate dal soggetto, questo non si sia attenuto all'obbligo di osservare il massimo delle cautele e dell'attenzione.

Si può osservare che non tutti i comportamenti censurabili integrano gli estremi della colpa grave, ma

soltanto quelli contraddistinti da precisi elementi qualificanti che vanno accertati volta per volta in relazione alle modalità del fatto, all'atteggiamento soggettivo dell'autore, nonché al rapporto tra tale atteggiamento e l'evento dannoso.

Riassumendo, si può affermare che il prevalente orientamento della giurisprudenza contabile identifica la colpa grave in una "sprezzante trascuratezza dei propri doveri, resa estensiva attraverso un comportamento improntato a massima negligenza o imprudenza ovvero ad una particolare non curanza degli interessi pubblici". Indici di riconoscimento di tale grado della colpa sono stati ritenuti la previsione dell'evento dannoso ( c.d. colpa grave ), più in generale la sua prevedibilità, ovvero il superamento di detti limiti, per chi riveste una figura professionale alla quale vanno richieste particolari doti di diligenza, prudenza e perizia.

## La gravità della colpa

L'utilizzabilità di questi indici non riduce la difficoltà di stabilire la gravità della colpa nei singoli casi concreti, per tale motivo il relativo giudizio deve ispirarsi ad una considerazione globale di tutti gli elementi di fatto e di diritto ricorrenti nelle singole fattispecie concrete compreso, nelle ipotesi di vigilanza e direzione, l'impegno profuso nel delimitare le deficienze organizzative ( Corte dei conti, SS.RR. 14/6/97, n. 58/A; SS.RR. 21/8/97, n. 64/A; Sez. I 7/10/97, n. 185 ).

Nel comportamento di un funzionario vanno anche considerate quali sono le prioritarie occupazioni istituzionali a cui è adibito, oltre naturalmente le circostanze in cui è maturato il danno erariale, non ultima l'ipotesi di applicazione di disposizioni complesse e non univocamente interpretate, comunque la "culpa in vigilando" può essere limitata dalla generale soddisfazione del servizio oltre che dalla particolare calliditas degli artifici posti in essere dall'autore del danno, tanto più nell'ipotesi in cui il responsabile in diretta del danno all'erario abbia ingenerato nei diretti superiori l'erronea convinzione che non sussistessero problemi al riguardo ( Corte dei conti, SS.RR. 25/2/97, n. 29/A; SS.RR. 4/3/97, n.

30/A; Sez. Giur. Reg. Toscana 15/9/96,n. 558; Sez. Giur. Reg. Veneto 15/9/97, n.635 ).

E' doveroso precisare che l'assenza di un orientamento giurisprudenziale non basta ad eliminare la doverosità di una prudente applicazione di una normativa finalizzata a regolamentare un periodo transitorio di passaggio dal vecchio al nuovo sistema, in secondo luogo l'interpretazione deve sempre orientarsi ad una tesi adeguatrice e non semplicemente derogatoria delle norme da applicarsi ( Corte dei conti, SS.RR. 7/6/95,n. 23/A; SS.RR. 22/5/97, n. 49/A); si deve tenere presente che recentemente si è affermata l'esistenza di un rapporto inversamente proporzionale tra grandezza dell'ente e colpevolezza dei dipendenti e degli amministratori ( Corte dei conti, Sez.Giur. Reg. Toscana 3/2/05,n.39), questo in quanto si ritiene più facilmente controllabile l'attività di un ente di minori dimensioni.

NOTA

Banca dati delle sentenze [www.Corteconti.it](http://www.Corteconti.it) e Rivista della Corte dei conti.

<https://www.diritto.it/limiti-della-colpa-grave-nellazione-amministrativa/>