

Il libro è il primo di due tomi dedicati alla contabilità pubblica, avente ad oggetto la responsabilità amministrativa e contabile innanzi alla Corte dei conti, di cui vengono delineati gli aspetti essenziali sul piano della disciplina positiva e della ricostruzione giurisprudenziale.

VITTORIO RAEI, Consigliere della Corte dei conti, in servizio presso la Sezione Giurisdizionale Puglia, dal 1995, e delegato dalla Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria di Fintecna s.p.a. (ex I.R.I.).
Autore di "Temi e percorsi sulla Corte dei conti" (insieme a Stefano Siragusa), Napoli 2008 e del "Codice della Contabilità Pubblica", giunto alla 4^a edizione (Andria, 2017).
Collabora con le principali riviste giuridiche telematiche.

ISBN 978-8-86611-727-8



€ 22,00

V. Raeli **Lezioni di contabilità pubblica**

Vittorio Raeli

Lezioni di contabilità pubblica

La responsabilità amministrativa e contabile

tomo I

presentazione di
Pier Luigi Portaluri



CACUCCI  EDITORE
BARI

VITTORIO RAELI

LEZIONI DI CONTABILITÀ PUBBLICA

LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

TOMO I

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2018 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

A Fernanda e Giovanni

INDICE

Presentazione.....	13
Prefazione.....	15

PARTE PRIMA

LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

LA NATURA DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

1. Cenni generali.....	19
2. Le teorie civilistiche.....	20
3. Le teorie pubblicistico-sanzionatorie.....	22
4. Conclusioni sulla natura della responsabilità amministrativa	25
5. Recenti ipotesi di responsabilità di natura sanzionatoria	29
6. Le fattispecie tipizzate di responsabilità	31
Appendice bibliografica e sitografica.....	39

CAPITOLO II

I CARATTERI DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

1. La personalità.....	43
2. (Segue) la parziarietà.....	44

3. (Segue) la intrasmissibilità agli eredi	46
3.1. La solidarietà. Introduzione. Lo stato della giurisprudenza contabile nel periodo anteriore alla L. 20 dicembre 1996, n. 639	49
3.2. La disciplina normativa attuale nella interpretazione della giurisprudenza	50
3.3. Il vincolo di solidarietà nel caso di deliberazioni degli organi collegiali.....	51
3.4. Effetti della solidarietà.....	52
Appendice bibliografica.....	53

CAPITOLO III

IL RAPPORTO DI SERVIZIO

1. Nozione	55
2. L'esercizio di funzioni.....	57
3. Danno ad ente diverso da quello di appartenenza	58
4. Verso il superamento del rapporto di servizio quale criterio di collegamento della giurisdizione contabile?.....	58
5. Casistica.....	61
Appendice bibliografica.....	63

CAPITOLO IV

IL DANNO ERARIALE

1. Premessa	65
2. Il danno patrimoniale. Il danno da difetto di corrispondenza tra spesa ed utilità e il danno da omesso conseguimento del risultato	67
3. (Segue) Il danno da disservizio	69
4. (Segue) Il danno pubblico. Il danno all'economia nazionale	71
5. (Segue) Il danno agli equilibri economico-finanziari del bilancio pubblico.....	73

6. (Segue) Il danno come pregiudizio al buon andamento della P.A.	75
7. Il danno non patrimoniale.....	76
7.1. Il danno all'immagine della P.A.: cenni generali.....	76
7.2. Il danno all'immagine delle persone giuridiche.....	77
7.3. Il danno all'immagine della P.A. nella giurisprudenza delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione.....	80
7.4. L'evoluzione della nozione di danno non patrimoniale e del danno all'immagine della P.A. nella giurisprudenza della Corte dei conti.....	82
7.5. Per una corretta ricostruzione del danno all'immagine della P.A.	90
7.6. La prova del quantum.....	91
7.7. La disciplina limitativa introdotta dall' art. 17, comma 30-ter, D.L. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito nella L 3.8.2009, n. 102 e s.m.i.). Profili sostanziali e processuali.....	93
7.8. (Segue) La giurisprudenza costituzionale e la "reazione" della giurisprudenza contabile.....	96
7.9. L'impatto del codice di giustizia contabile (D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174) sulla disciplina sostanziale e processuale del danno all'immagine.....	99
7.10. Il danno all'immagine nella più recente legislazione.....	100
8. Il danno all'ambiente.....	105
9. Il danno da tangente.....	107
10. Il danno ad ente diverso da quello di appartenenza (c.d. obliquo). Il danno all'Unione Europea.....	111
11. Il c.d. danno alla concorrenza.....	116
12. La quantificazione.....	117
13. Il c.d. potere riduttivo.....	118
Appendice bibliografica e sitografica.....	119

CAPITOLO V

IL NESSO DI CAUSALITÀ

1. Cenni generali.....	123
2. Applicazioni giurisprudenziali	125
Appendice bibliografica.....	128

CAPITOLO VI

L'ELEMENTO SOGGETTIVO E LE CAUSE DI ESCLUSIONE

1. La colpa grave quale criterio ordinario di imputazione della responsabilità amministrativa. Implicazioni sul piano dogmatico....	129
2. <i>Ratio</i> della limitazione generalizzata della responsabilità ai casi di colpa grave	133
3. La nozione di colpa grave tra fattispecie “sintomatiche” e tentativi di definizione unitaria.....	134
4. La tipizzazione normativa della colpa grave	138
5. La colpa grave negli orientamenti giurisprudenziali successivi alla L. 20 dicembre 1996, n. 639. Casistica giurisprudenziale: rinvio	140
6. Il dolo	141
7. Le cause di esclusione: errore professionale scusabile.....	142
8. (Segue) La buona fede dell'organo politico (c.d. <i>scriminante politica</i>)	144
9. (Segue) Il controllo preventivo di legittimità	147
10. La rilevanza “processuale” (artt. 69 e 95 c.g.c.)	147
Appendice bibliografica e sitografica.....	149

CAPITOLO VII

IL SINDACATO DEL GIUDICE CONTABILE SULLA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA

1. Introduzione al tema	151
2. Discrezionalità e merito.....	152

3. Il sindacato sulla discrezionalità amministrativa negli orientamenti giurisprudenziali anteriori alla L. 20 dicembre 1996, n. 639	153
4. Significato del principio della “ <i>insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali</i> ” (art. 1, comma 1-u.p., L. 20/1994). Ambito di applicabilità: i limiti dell’esercizio del potere discrezionale della P.A. e i limiti del sindacato giurisdizionale contabile.....	157
5. (Segue) La sindacabilità dell’attività giurisdizionale.....	160
6. (Segue) La sindacabilità delle scelte di discrezionalità tecnica.....	161
7. (Segue) ...e della attività amministrativa posta in essere secondo moduli privatistici	164
8. Il problema della sindacabilità delle scelte imprenditoriali	165
9. I limiti del sindacato giurisdizionale sulle scelte discrezionali negli orientamenti della giurisprudenza contabile successiva alla entrata in vigore della L. 20 dicembre 1996, n.639.....	168
10. (Segue)...e nella giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione.....	170
Appendice bibliografica e sitografica.....	174

CAPITOLO VIII

LA PRESCRIZIONE CONTABILE

1. La disciplina della prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale	177
2. L’individuazione del <i>dies a quo</i> in relazione alla tipologia di danni: a) danno diretto	182
3. (Segue) b) danno permanente.....	184
4. (Segue) c) danno indiretto.....	186
5. La sospensione della prescrizione contabile. L’occultamento doloso del danno. Il danno all’immagine.....	187
6. L’interruzione della prescrizione contabile: ambito di applicazione della disciplina del codice civile (artt. 2943-2944 cod. civ.). L’art. 66 del Codice di giustizia contabile (D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174)	189

7. (Segue) Gli atti stragiudiziali. La costituzione in mora da parte dell'amministrazione danneggiata... ..	191
8. ... e da parte del P.M. contabile.....	192
9. (Segue) Il riconoscimento del debito	192
10. Gli atti giudiziari. La costituzione di parte civile dell'amministrazione danneggiata.....	193
11. (Segue) Gli effetti della interruzione	194
12. Il regime processuale. L'eccezione di prescrizione e di interruzione	194
Appendice bibliografica e sitografica.....	195

PARTE SECONDA

LA RESPONSABILITÀ CONTABILE

CAPITOLO IX

LA RESPONSABILITÀ DEGLI AGENTI CONTABILI

1. La figura e le principali categorie di agente contabile	199
2. Il rapporto gestorio contabile.....	203
3. Equiparazione della responsabilità contabile alla responsabilità amministrativa	205
3.1. (Segue) L'elemento soggettivo. La limitazione delle cause di esonero della responsabilità e la c.d. inversione della prova	205
3.2. (Segue) Il potere riduttivo	208
4. Concorso di responsabilità amministrativa e contabile.....	208
Appendice bibliografica.....	210

PRESENTAZIONE

Sbaglia chi inserisca il raffinato manuale di Vittorio Raeli all'interno delle più consapevoli teorie del giusrealismo.

Magistrato di dottrina robusta. Ma pur prodigo dispensatore di dotte *trouvailles* non solo giuridiche verso una ristretta, fortunata cerchia di amici, il giurista salentino (come egli ama d'orgoglio – è ben giusto – chiamarsi) non ci dona qui un nuovo saggio della sua già provata valentia.

Al suo lettore, oggi, egli affida altro.

Riccardo Orestano diceva che si possono talvolta correr più avventure lungo i fogli di un libro, che sui mari del mondo. L'Autore di queste pagine ci persuade di quanto vera sia l'intuizione del grande Palermitano.

Conteso e attratto sia dai più affidanti approdi civilistici, sia dalle tentazioni della specialità, il diritto delle responsabilità pubbliche segna la civiltà giuridica europea senza ancora trovare un sicuro *ubi consistam*.

Vittorio Raeli vive e – purtroppo meno a sud – amministra la sua giustizia sempre potendolo guardare: di nuovo, il mare. Indocile ai limiti, alle definizioni innaturali, ma non sottratto al divenire, può avergli detto l'impossibilità di approdi sicuri nella personale fatica quotidiana, come nel costruire l'arcata poderosa di un pensiero giuridico. Può avergli detto l'amore per il viaggio, senza troppa ansia di ritrovarsi sotto astri e costellazioni che il percorso già conosca.

Mai, infatti, nelle sue pagine uno stacco netto e artificioso dov'è invece trascolorare continuo di sfumature; mai un approccio insincero al dialogo – non pacificato – fra i formanti, da lui nitidamente descritti per il loro essere irriducibili a una *koiné* che si vorrebbe condivisa: ma che invece è screziata dal continuo sovrapporsi di tornanti insidiosi e non di rado frananti.

I capitoli, per esempio, sul controllo giurisdizionale della discrezionalità: l'analisi delle posizioni del giudice contabile, come pure della Cassazione, si fa qui scandita e secca, senza indulgenze.

Raeli ne addita la trama di autoconferimento di *pouvoir judiciaire* che vi ritiene sottesa, dove i criteri di sindacato sembrano non più gli strumenti affilati del freddo diagnostico, ma paramenti assai poco simbolici di un nuovo – discutibile – ordine di gerarchie.

Il cuore del libro, poi: le pagine sulla natura della responsabilità. Ben radicate nell'analisi storica dei modelli succedutisi, di cui svelano subito la non neutralità. Concezioni privatistiche e pubblicistiche, da lui abrase d'ogni concrezione, si confrontano nel ritmo scabro che egli conduce verso la scoperta di esiti intrisi da scelte politiche. Non il «cielo dei concetti» così caro all'idealismo giuridico, ma una severa lezione di *Interessenjurisprudenz*.

Il rischio dello straniamento, in un diritto dai confini ancora così «attraversati», qui non è nascosto. Ma Raeli lo accetta.

Governandolo nell'unico modo che a un giurista è concesso, ancor più se nato e nutrito da terre anch'esse «attraversate». Che è nel non dimenticare mai la lezione del grande conterraneo, Francesco Calasso: dove occhi angusti si sperdono nei rivoli del particolarismo, il Maestro ci ricorda che il Diritto è – in quanto epifania dello Spirito – Uno.

Ce lo conferma questo agile, magistrale libro di Vittorio Raeli.

Pier Luigi Portaluri
Ordinario di Diritto amministrativo, nell'Università del Salento
Maggio 2018

PREFAZIONE

È d'uopo che nella prefazione l'autore del libro descriva le caratteristiche dell'opera ed io non mi sottrarrò a questo compito, partendo innanzitutto dal titolo.

Perché “Lezioni di contabilità pubblica”?

Ho ritenuto di attribuire questo titolo, certamente meno impegnativo degli altisonanti “Corso”, “Manuale” etc., perché il tono usato nello scrivere le “Lezioni” è discorsivo, e ciò allo scopo di avvicinare il lettore alla conoscenza della contabilità pubblica, la cui diffusione è stata da sempre appannaggio di una ristretta cerchia di addetti ai lavori.

Il libro rappresenta il primo di due volumi dedicati alla contabilità pubblica, destinati rispettivamente alla responsabilità amministrativo-contabile e ai controlli della Corte dei conti.

Ho iniziato dalla responsabilità amministrativa e contabile, in quanto è in questo settore, più che negli altri, che si rende necessario un rinnovo degli studi, con riferimento alle funzioni intestate alla Corte dei conti. La legislazione degli ultimi dieci anni, che prende avvio dalle riforme degli anni '90 – da cui sono scaturite la legge 8 agosto 1990, n.142, e le leggi 14 gennaio 1994, n. 19 e n.20 – ha, invero, fatto entrare in crisi l'istituto, del quale era pacifica la funzione risarcitoria.

Il *trend* legislativo, caratterizzato da incertezze e da confusioni di ordine concettuale, sembra traghettare, infatti, la responsabilità amministrativo-contabile dal tradizionale (e tranquillante) territorio della responsabilità civile di diritto comune al versante sanzionatorio, anche in considerazione della definitiva consacrazione delle fattispecie di responsabilità sanzionatoria da parte del “Codice della giustizia contabile”. Di questo cambiamento di prospettiva, ancora tutto da decifrare, per le sue implicazioni di carattere sistematico, è testimone la dottrina, mentre la giurisprudenza è ancora alla ricerca di un modello fondativo di responsabilità.

Di sicuro, sono entrati in crisi i modelli tradizionali di riferimento e all'interprete spetta mettere un po' di ordine, senza, peraltro, seguire *idola* tramontati da diversi decenni, quale la pretesa di ricomporre ad unità il quadro legislativo,

caotico e frammentario, nel nome di una pretesa completezza dell'ordinamento giuridico.

Il metodo seguito è stato quello di studiare i fenomeni giuridici per quello che si presentano nella realtà dell'ordinamento e del diritto vivente, svelando le finalità sottostanti alle interpretazioni, di matrice soprattutto giurisprudenziali.

Il ragionamento che traspare dalle pagine del libro prende le mosse, infatti, dalla disorganicità del quadro normativo vigente, che apre ampi spazi al lavoro dell'interprete e mette in evidenza la posizione centrale che occupa la giurisprudenza nella ricostruzione dei tratti fisionomici dell'istituto, tale da fare ascrivere la responsabilità amministrativo-contabile a quello che, con espressione icastica, si suole definire "diritto giurisprudenziale", in tal guisa da sottolineare il ruolo primario svolto dalla giurisprudenza nella applicazione del diritto c.d. scritto.

Di ciò si è dato atto nell'apparato di note, dedicate solo alle massime giurisprudenziali, che, talora, denotano una spiccata discrezionalità del giudice, che, per un filosofo del diritto del calibro di Herbert Hart, è una conseguenza inevitabile della "trama aperta" (*open texture*) del diritto. Tale osservazione è ancora più vera per il settore della responsabilità amministrativo-contabile, caratterizzato, come ho già scritto, dalla presenza della "clausola generale" della responsabilità amministrativo-contabile.

Ciò che si vuole dire, insomma, è che la discrezionalità del giudice – specie – contabile si presenta, il più delle volte, come svincolata dal dato testuale della norma, giungendo a deformare vari aspetti dell'istituto, laddove i margini della interpretazione sono quasi nulli.

Un'ultima notazione sulla scelta di non inserire nell'apparato di note la dottrina, richiamata, soltanto, nella appendice bibliografica e sitografica, che chiude ciascun capitolo.

Posso assicurare, innanzitutto, che le opere citate sono state da me consultate una per una, privilegiando soltanto quelle più significative, che hanno influenzato il mio pensiero; e di ciò chiedo scusa agli autori, le cui opinioni non ho richiamato. In secondo luogo, si è trattato di una scelta che parte dalla mia esperienza di lettore di libri giuridici e che si fonda sulla considerazione, secondo cui le note, quando sono ricche di riferimenti bibliografici, distolgono l'attenzione sul testo, giungendo ad occupare, in alcuni casi, anche i 2/3 dell'intera pagina.

Nel chiudere questa prefazione vorrei ringraziare tutti tra coloro che, docenti universitari, avvocati e magistrati contabili hanno contribuito ad arricchirmi sul piano culturale e professionale. Tra quest'ultimi, mi sia consentito di rivolgere un sentito ringraziamento a Franco Lorusso, indimenticabile Procuratore regionale e Presidente della Sezione Giurisdizionale Puglia, e il Presidente Nicola Rana, con cui ho condiviso anni di lavoro appassionato, che hanno lasciato un segno nella mia esperienza di uomo, prima che di magistrato.

Tricase, maggio 2018