

Danno erariale

# Giurisprudenza della Corte dei conti sul danno da disservizio

di Maurizio De Paolis - Presidente dell'Associazione Romana di Studi Giuridici

Nell'estesa area del danno erariale si può inserire a pieno titolo quello generato dai disservizi nelle autonomie locali chiamate istituzionalmente a svolgere un confronto "in prima linea" con i cittadini e le imprese dovendo erogare una moltitudine di fondamentali servizi che vanno dal trasporto pubblico alla distribuzione idrica e del gas metano sino all'assistenza sanitaria e alla gestione dei rifiuti.

## Il danno da disservizio

Il danno da disservizio si caratterizza per l'inosservanza dei doveri gravanti sul pubblico dipendente codificati nelle leggi, nei regolamenti, nel CCNL di ogni comparto del pubblico impiego e nei codici di comportamento adottati da ciascuna PA con la conseguente diminuzione di efficienza dell'apparato pubblico che si traduce in una mancata o ridotta prestazione del servizio o nella "cattiva" qualità dello stesso (1).

Questa particolare tipologia di danno determina la violazione del principio di buon andamento dell'azione pubblica cagionato dal pubblico dipendente con comportamenti e/o reati che abbiano finito per disarticolare i moduli organizzativi e funzionali della struttura amministrativa di appartenenza (2).

Nella continuità della condotta illecita si rinvergono le ragioni della sussistenza del danno da disservizio essendo evidente che il *modus operandi* difforme dal modello definito dalla legge comporta una devianza dell'azione amministrativa con conseguente utilizzazione di risorse organizzative ed economiche pubbliche per fini diversi da quelli prestabiliti dalla legge stessa. In sostanza, per la sussistenza del danno da disservizio non è sufficiente che si verificano casi sporadici di devianza rispetto al modello legale, ma occorre che via sia una gestione complessivamente improntata a grave negligenza (3).

Si tratta di un danno patrimoniale individuabile nel mancato raggiungimento delle utilità preventivate in base alle risorse (umane, strumentali e finanziarie) utilizzate violando i canoni della legalità, dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità e della produttività provocando un decremento nella produttività funzionale dell'amministrazione (4).

Inoltre, l'espletamento di un servizio al di sotto delle caratteristiche di qualità e quantità richieste per garantirne l'efficienza determina la "rottura" del sinallagma contrattuale e la disutilità della spesa sostenuta dall'Amministrazione per retribuire il dipendente inefficiente (5).

Da quanto esposto in precedenza si comprende come il danno da disservizio non possa essere facilmente cristallizzato in fattispecie tipizzate, in quanto, seguendo il così detto criterio espansivo, è un danno idoneo a recepire tutte le possibili tipologie d'illecito doloso o colposo che, comportando una minore produttività delle risorse umane, finanziarie e strumentali impedisce di raggiungere nei tempi programmati le utilità preventivate con un vero e proprio spreco di risorse (6).

## Prova e valutazione

Per provare la sussistenza del danno da disservizio la giurisprudenza contabile richiede una prova

(1) Corte conti, sez. III app., 11 gennaio 2013, n. 21 in tema di disavanzo nel bilancio di Ente locale.

(2) Corte conti, sez. giurisd. Regione Veneto, 5 ottobre 2009, n. 644; Corte conti, sez. giurisd. Regione Umbria, 5 agosto 2009, n. 100: identifica il danno da disservizio nella flessione degli *standard* di servizio dell'Amministrazione di appartenenza del convenuto, nell'alterazione della normale efficienza ed efficacia dei servizi erogati.

(3) Corte conti, sez. II app., 2 agosto 2016, n. 829.

(4) Corte conti, sez. giurisd. Regione Sicilia 24 marzo 2009, n. 748.

(5) Corte conti, sez. Regione Veneto, 28 febbraio 2017, n. 29.

(6) Corte conti, sez. app. Regione Sicilia, 28 novembre 2016, n. 183; Corte conti, sez. giurisd. Regione Trentino Alto Adige, 14 dicembre 2006, n. 130.

specificata (7) non ritenendo sufficiente la sola presunzione della violazione dei doveri d'ufficio o la commissione di delitti contro la PA (8), anche se, per la sua quantificazione, ritiene idonea una valutazione equitativa, ex art. 1226 Cod. civ., trattandosi di un pregiudizio economico che non può essere calcolato in maniera semplice (9).

### **Danno da tangente negli appalti pubblici e danno da disservizio**

La giurisprudenza contabile ravvisa nel danno da tangente percepita da dipendenti pubblici all'interno dell'attività contrattuale della PA:

- a) un maggior costo dell'appalto per effetto delle erogazioni illecite ai pubblici dipendenti e agli amministratori locali;
- b) un pregiudizio all'immagine pubblica ed alla onorabilità della PA (danno all'immagine);
- c) la componente del danno da disservizio prodotto dalla lesione di beni giuridicamente rilevanti, come il buon andamento e l'imparzialità della PA, a seguito dell'abuso delle funzioni pubbliche per fini di profitto personale (10).

In definitiva la concussione si configura come una vera e propria strumentalizzazione delle funzioni pubbliche con una evidente violazione delle prescrizioni penali, amministrative e costituzionali (buon andamento e imparzialità dell'Amministrazione di cui all'art. 97 Cost.).

Sussiste una fondamentale differenza tra danno all'immagine e quello da disservizio. Nel danno all'immagine il danno erariale si rinviene nelle spese sostenute dall'amministrazione per ricostruire la propria credibilità nell'opinione pubblica, mentre nel danno da disservizio il danno erariale è costituito dai costi inutilmente sostenuti per un servizio non reso in parte o anche *in toto* (11).

La Corte dei conti sostiene anche che il danno da disservizio rappresenta un ulteriore danno erariale che si aggiunge al danno all'immagine (12).

Inoltre, per il giudice contabile è responsabile di danno alla concorrenza il funzionario che con il suo comportamento ha impedito alla Pubblica Amministrazione di poter scegliere le migliori offerte avendo favorito un unico imprenditore dopo aver percepito tangenti (13).

### **Servizi pubblici**

Una parte della giurisprudenza contabile collega il danno da disservizio al settore dei pubblici servizi identificandolo nel mancato raggiungimento dell'utilità che si prevedeva di ricavare dall'investimento di specifiche risorse umane, strumentali e finanziarie e da una coerente utilizzazione dell'intera struttura organizzativa (14), come nel caso del loro spreco derivante da servizi privi delle caratteristiche della pubblica utilità (15).

Il disservizio si verifica ogni qualvolta il servizio pubblico risulti "desostanziato" per l'utenza in violazione dei criteri dell'efficienza e della efficacia (16).

### **Servizio trasporto: urbano comunale, di malati in ambulanza e portatori di handicap**

Se il comportamento imputato ad un pubblico dipendente abbia procurato un nocumento alle finanze pubbliche con un maggior costo del servizio di trasporto urbano comunale cui è corrisposto un risparmio per la Regione, si deve escludere la responsabilità amministrativa (17) che, invece, ricorre quando sia stato aggiudicato un appalto ad un'associazione privata palesemente inidonea a svolgere il servizio di trasporto in ambulanza di malati, infortunati e di pronto soccorso stradale (18), a nulla rilevando la natura giuridica privatistica del soggetto appaltatore,

(7) Corte conti, sez. giurisd. Regione Campania, 29 febbraio 2012, n. 250; Corte conti, sez. giurisd. Regione Puglia, 6 luglio 2010, n. 444: in presenza di danno da disservizio l'azione del P.M. non ha funzione direttamente sanzionatoria di una condotta *contra legem*, ma risarcitoria di un danno economicamente valutabile; pertanto, il pregiudizio erariale deve essere provato in tutti i suoi elementi costitutivi non potendosi attingere a una mera conseguenza necessaria di altri illeciti contestati in sede processuale; Corte conti, sez. giurisd. Regione Veneto, 5 ottobre 2009, n. 644; Corte conti, sez. giurisd. Regione Puglia, 16 gennaio 2009, n. 12: la prova del danno da disservizio deve investire l'*an* e il *quantum*. E. Tomassini, "Il danno da disservizio", in *Rivista della Corte dei conti*, 2005, 3, IV, 334.

(8) Corte conti, sez. giurisd. Trentino Alto Adige, 30 luglio 2007, n. 48.

(9) Corte conti, sez. giurisd. Regione Puglia 11 marzo 2011, n. 261; Corte conti, sez. giurisd. Regione Piemonte, 18 dicembre 2007, n. 320; Corte conti, sez. giurisd. Regione Veneto, 14 marzo 2007, n. 226.

(10) Corte conti, sez. giurisd. Regione Puglia 2 febbraio 2010, n. 35; Corte conti, sez. giurisd. Regione Abruzzo, 18 febbraio 2002, n. 94.

(11) Corte conti, sez. giurisd. Regione Emilia Romagna, 13 luglio 2009, n. 429.

(12) Corte conti, sez. giurisd. Regione Emilia Romagna, 13 luglio 2009, n. 429.

(13) Corte conti, sez. I app., 6 marzo 2015, n. 218.

(14) Corte conti, sez. giurisd. Regione Lombardia, 23 febbraio 2009, n. 74.

(15) Corte conti, sez. giurisd. Regione Umbria, 12 luglio 2001, n. 315.

(16) Corte conti, sez. giurisd. Regione Lombardia, 23 febbraio 2009, n. 74.

(17) Corte conti, sez. giurisd. Regione Lazio, 12 febbraio 2003, n. 304.

(18) Corte conti, sez. III app., 11 marzo 2002, n. 77: nel caso in esame, i giudici contabili hanno addossato la responsabilità amministrativa per dolo a un assessore regionale.

instaurandosi con l'amministrazione appaltante un rapporto di servizio che assoggetta la controversia alla giurisdizione della Corte dei conti (19).

Ricorre la responsabilità amministrativa dei consiglieri comunali che abbiano deliberato l'acquisto di autoveicoli per il servizio di trasporto di soggetti portatori di *handicap* senza aver preventivamente esaminato la fattibilità del servizio stesso e, quindi, senza aver accertato la concreta utilità della spesa (20).

### **Servizio pubblico di raccolta dei rifiuti solidi urbani**

L'omesso svolgimento o lo svolgimento non in via continuativa del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani, regolarmente istituito dal Comune, nella zona ove è ubicato l'immobile a disposizione dell'utente, non comporta l'esenzione, bensì la riduzione della tassa nella misura del 40% della tariffa, ai sensi dell'art. 59, commi 2 e 4, D.Lgs. n. 507/1993.

La predetta norma non richiede che il grave e non temporaneo disservizio sia imputabile a responsabilità dell'Amministrazione comunale o comunque che, rientrando nella sua sfera di controllo ed organizzazione, sia da questa prevedibile o prevenibile, atteso che il presupposto della riduzione si identifica nel fatto obiettivo che il servizio di raccolta, istituito ed attivato, non sia svolto regolarmente nella zona di residenza o di dimora dell'utente ovvero vi sia svolto in grave violazione delle prescrizioni del regolamento del servizio di nettezza urbana relative alle distanze e alle capacità dei contenitori ed alla frequenza della raccolta, in modo che l'utente possa usufruire agevolmente del servizio stesso (21).

Il giudice contabile ritiene che sussiste la propria giurisdizione nell'azione risarcitoria intentata contro il direttore di una società pubblica partecipata incaricata di gestire il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti per danno erariale alla c.d. finanza pubblica allargata derivante da *mala gestio* (22).

Per la Corte dei conti risponde di danno erariale la società che gestisce la raccolta differenziata dei rifiuti

la quale abbia colpevolmente realizzato un insufficiente servizio impedendo il raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata stabilite dalla legge; in tale contesto rispondono altresì del danno per omessa vigilanza il sindaco, l'assessore competente e il dirigente di settore (23).

Il danno erariale derivante dalla insufficiente raccolta differenziata di rifiuti solidi urbani riguardante le spese effettuate per realizzare e gestire i siti provvisori e per la successiva rimozione dei rifiuti viene quantizzato, in via equitativa, nella misura del 10% dell'esborso sostenuto per fronteggiare le situazioni emergenziali (24).

### **Servizio pubblico di distribuzione dell'acqua potabile**

In merito al servizio di distribuzione dell'acqua potabile sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sui comportamenti dannosi tenuti da amministratori, dirigenti e personale delle aziende municipalizzate soltanto dopo la loro trasformazione in aziende speciali mentre anche prima della citata modifica i giudici contabili erano competenti sui loro atti di autorganizzazione (25).

I maggiori costi dovuti all'opposizione deliberata dal sindaco e dai componenti della giunta comunale avverso i decreti ingiuntivi promossi da ditte creditrici verso l'Amministrazione comunale per aver svolto il servizio di trasporto di acqua potabile con autobotti, si traducono in una responsabilità amministrativa da porsi direttamente a loro carico (26).

La clausola contrattuale che rimetta a collegi arbitrali la definizione di controversie nascenti all'interno di un servizio di accertamento e di riscossione dei canoni dell'acqua potabile non impedisce l'esercizio del potere giurisdizionale della Corte dei conti per le ipotesi di danno erariale (27).

### **Servizio pubblico di fornitura e distribuzione del gas metano**

Sempre nell'area dei disservizi si collocano quelli inerenti al servizio di fornitura e distribuzione del

(19) Corte conti, sez. giurisd. Regione Campania, 20 marzo 2000, n. 17.

(20) Corte conti, sez. giurisd. Regione Sicilia, 17 gennaio 1995, n. 49.

(21) Corte Cassazione civile, sezione tributaria, 27 settembre 2017, n. 22531. C. Pennarola, "Il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani: dalla tassa alla tariffa tra esenzioni e riduzioni", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, 1189.

(22) Corte conti, sez. giurisd. Regione Campania, 16 marzo 2011, n. 359.

(23) Corte conti, sez. giurisd. Regione Campania, 10 febbraio 2012, n. 143.

(24) Corte conti, sez. giurisd. Regione Campania, 9 dicembre 2009, n. 1492.

(25) Corte conti, sez. giurisd. Regione Campania, 11 maggio 2000, n. 34: la fattispecie riguarda il danno relativo ai maggiori importi sostenuti da un'azienda municipalizzata in sede di proroga del **servizio di controllo della qualità dell'acqua immessa nella rete idrica urbana**, per aver trasformato il sistema di calcolo del corrispettivo da forfetario in compenso per ogni singola analisi.

(26) Corte conti, sez. II app., 2 aprile 1997, n. 26.

(27) Corte conti, sez. giurisd. Regione Calabria, 20 ottobre 1995, n. 17.

gas metano per il quale la Corte dei conti ha riscontrato la responsabilità amministrativa dei membri della giunta comunale che abbia previsto per il pagamento del servizio la cointeressenza sul fatturato lordo anziché sugli utili netti (28), ovvero che, durante la procedura concorsuale per la concessione del servizio di distribuzione, escludendo un'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quella poi risultata vincitrice, non abbia tenuto nella giusta considerazione le giustificazioni addotte dall'impresa concorrente (29).

### **Omessa indicazione dell'indirizzo PEC nel sito istituzionale**

Il Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82/2005) impone l'obbligo per le PPAA, ivi comprese le Regioni, di rendere pubblico, nella *home page* del sito istituzionale, l'indirizzo di Posta Elettronica Certificata per interloquire con i privati e per consentire a quest'ultimi di partecipare ai procedimenti amministrativi. Infatti l'art. 4, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale consente di esercitare tali "diritti procedurali" anche attraverso strumenti di comunicazione telematici (30).

Nella mancata pubblicazione dell'indirizzo PEC è ravvisabile la responsabilità per disservizio meritevole di risarcimento, in quanto costringe gli interessati a recarsi personalmente presso gli uffici e ad utilizzare lo strumento cartaceo per ricevere ed inoltrare comunicazioni e/o documenti alla Amministrazione competente (31).

### **Ulteriore casistica giurisprudenziale sul danno da disservizio**

La casistica sul danno da disservizio risulta particolarmente corposa. Si ritiene opportuno, pertanto, riassumere le ipotesi più rilevanti:

- spese per l'utilizzazione di numerosi agenti di polizia giudiziaria per la ricerca di latitanti la cui fuga all'estero sia stata favorita da attività illecite di taluni pubblici impiegati (32);

- spese per lo svolgimento di una fittizia procedura selettiva contrattuale (33);

- spese sostenute dalla Guardia di Finanza per lo svolgimento di indagini riguardanti agenti del Corpo affidate a militari provenienti da altri reparti ubicati in numerose località del territorio nazionale (trattamento economico e di missione) (34);

- spese sostenute dall'Amministrazione per fronteggiare le disfunzioni create all'ufficio dalla condotta illecita di propri dipendenti (35);

- distrazione di personale con ricaduta sull'efficienza dei servizi erogati per fornire all'autorità giudiziaria un'ampia documentazione necessaria per lo svolgimento di indagini da parte del giudice penale (36).

- carcerazione improvvisa e ravvicinata di dipendenti percettori di tangenti, condannati in sede penale con conseguente compromissione della piena operatività degli uffici pubblici (37);

- falso conflitto a fuoco inscenato da agenti della Polizia di Stato che abbia comportato il dispendio di risorse materiali ed umane mobilitate nell'immediatezza del fatto (intervento della polizia scientifica, di numerose volanti e di un elicottero) e, successivamente, per lo svolgimento delle indagini che hanno portato all'arresto degli agenti (38);

- comportamento assenteistico da parte di medici titolari del servizio di assistenza domiciliare (39);

- ingiustificata assenza dal servizio di pubblici dipendenti (40).

- condotta penalmente rilevante del dipendente pubblico con l'asservimento del servizio pubblico a fini personali (41);

(28) Corte conti, sez. giurisd. Regione Lombardia, 4 ottobre 2000, n. 1247.

(29) Corte conti, sez. giurisd. Regione Lombardia, 3 ottobre 2000, n. 1247.

(30) F. Cardarelli, "Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità", in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, II, 277, 2015.

(31) TAR Basilicata, 23 settembre 2011, n. 478.

(32) Corte conti, sez. giurisd. Regione Toscana, 27 dicembre 2010, n. 494.

(33) Corte conti, sez. giurisd. Regione Toscana, 27 settembre 2010, n. 357.

(34) Corte conti, sez. giurisd. Regione Toscana, 28 aprile 2009, n. 268.

(35) Corte conti, sez. giurisd. Regione Toscana, 26 febbraio 2009, n. 29.

(36) Corte conti, sez. giurisd. Regione Piemonte, 20 febbraio 2008, n. 47.

(37) Corte conti, sez. giurisd. Regione Piemonte, 18 dicembre 2007, n. 320.

(38) Corte conti, sez. giurisd. Regione Lazio, 11 dicembre 2007, n. 1802.

(39) Corte conti, sez. giurisd. Regione Veneto, 20 novembre 2006, n. 986.

(40) Corte conti, sez. II app., 12 gennaio 2017, n. 8; Corte conti, sez. giurisd. Regione Toscana, 21 dicembre 2016, n. 28.

F. Chietera, "Assenza ingiustificata e reiterata a visita di idoneità e licenziamento disciplinare", in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2/2017, 146, nota a sentenza Cass., sez. lav., 7 novembre 2016, n. 22550; G. Ricci, "Impiegato dello Stato e pubblico in genere. Falsa attestazione della presenza in servizio. Assenza ingiustificata. Licenziamento disciplinare", in *Foro it.*, 10/2016, I, 3066.

(41) Corte conti, sez. giurisd. Regione Puglia, 24 gennaio 2008, n. 95.

- perseguimento di finalità diverse da quelle connesse agli obblighi di servizio con il dispendio di risorse umane e di mezzi strumentali (42);
- svolgimento di attività in condizioni di estremo disordine e di manifesta inefficienza dell'ufficio con contestuale danno finanziario per l'Amministrazione (43);
- omessa prestazione lavorativa nei confronti dell'Amministrazione abusando delle proprie funzioni in violazione dei doveri di imparzialità ed esclusività, svolgendo talune attività di consulenza per conto di soggetti privati (persone fisiche o giuridiche) e ricavandone un profitto personale (44).

### **Patteggiamento della pena per reati causa di disservizio**

Sussiste la responsabilità erariale a carico del dirigente che abbia patteggiato la pena per delitti contro la Pubblica Amministrazione in relazione al danno da disservizio cagionato all'Amministrazione dall'ineadempimento degli obblighi di servizio e dal raggiungimento di risultati inferiori rispetto a quelli che sarebbe stato ragionevole attendersi da un'azione amministrativa conforme ai fini di legge (45).

### **Casistica giurisprudenziale sull'inconfigurabilità del danno da disservizio**

Non prefigura il danno da disservizio l'acquisto di apparecchiature a negoziazione diretta se non sia acquisita la prova processuale piena (46).

Non sussiste il danno erariale per disservizio:

- quando la funzionalità e/o la qualità di un servizio non risultino compromesse, né siano rinvenibili maggiori costi sopportati dall'amministrazione per le attività espletate (47);
- quando non sia possibile rinvenire nella condotta dei pubblici dipendenti convenuti in giudizio un pregiudizio tale da essersi riverberato sull'amministrazione in termini di aggravamento procedimentale degli adempimenti di sua competenza (48);
- qualora la guardia medica si rifiuti, a fronte di una non grave patologia, già sotto vigilanza medica, di far recapitare un farmaco a domicilio, non rientrando la predetta incombenza nei compiti di urgenza sanitaria del servizio di guardia medica ospedaliera (49).

(42) Corte conti, sez. giurisd. Regione Veneto, 14 marzo 2007, n. 226.

(43) Corte conti, sez. giurisd. Regione Abruzzo, 6 settembre 2006, n. 579.

(44) Corte conti, sez. giurisd. Regione Friuli Venezia Giulia, 29 gennaio 2001, n. 35: nella fattispecie, la consulenza riguardava aspetti tributari e il funzionario apparteneva all'Amministrazione finanziaria.

(45) Corte conti, sez. giurisd. Regione Veneto, 28 febbraio 2017, n. 29: in motivazione, si precisa che, secondo una massima di comune esperienza, l'asservimento di un ufficio pubblico alle esigenze dei destinatari dell'azione amministrativa determina a

favore di questi ultimi il conseguimento di utilità maggiori di quelle loro spettanti, a discapito degli interessi finanziari della Pubblica Amministrazione, che subisce, di conseguenza, maggiori e ingiustificati esborsi.

(46) Corte conti, sez. giurisd. Regione Piemonte, 3 novembre 2009, n. 221.

(47) Corte conti, sez. giurisd. Trentino Alto Adige, 20 ottobre 2008, n. 67.

(48) Corte conti, sez. giurisd. Trentino Alto Adige, 19 agosto 2008, n. 41.

(49) Corte conti, sez. giurisd. Trentino Alto Adige, 30 gennaio 2007, n. 26.