

TEMA A1

Danno all'immagine della PA anche con riferimento alle società partecipate

di Giovanni Smurra

Schema preliminare di svolgimento della traccia:

- Inquadramento dogmatico del danno all'immagine della P.A.
- L'ambito di applicazione dell'istituto dal punto di vista soggettivo: la responsabilità degli amministratori e dipendenti delle s.p.a. a partecipazione pubblica alla luce delle innovazioni legislative e dell'interpretazione della Cassazione, Sez. un., 19 dicembre 2009, n. 26806.
- L'*actio finium regundorum* dell'istituto dal punto di vista oggettivo: il danno all'immagine può essere perseguito solo con riferimento ad una specifica tipologia di delitti contro la P.a. o può estendersi anche ai reati comuni?
- Il danno all'immagine nella "legge anticorruzione" e nella più recente legislazione delegata attuativa della riforma Madia.

Dottrina

CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike, Roma, 2016.

RAELI, *Il danno all'immagine della P.a. tra giurisprudenza e legislazione*, in *www.federalismi.it*, 9 luglio 2014.

SMURRA, *I diritti della personalità e persone giuridiche di diritto pubblico: il danno all'immagine della P.a.*, in Ruscica (a cura di), *I diritti della personalità*, Cedam, Padova, 2013, pp. 1157 ss.

CILLA, *Il danno all'immagine della P.a. Nota a Corte cost.*, 15 dicembre 2010, n. 355, in *www.ildirittoamministrativo.it*.

TENORE, *La giurisdizione della Corte dei Conti sulle s.p.a. a partecipazione pubblica*, in *Dejure*.

DIDONNA, *Il danno all'immagine ed al prestigio della Pubblica Amministrazione*, Cacucci, Bari, 2003.

Giurisprudenza

Corte Conti, Sez. giur. Lombardia, 1° dicembre 2016, n. 201

Il codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 entrato in vigore il 7 ottobre 2016), ha provveduto all'abrogazione sia del primo periodo

dell'art. 17, comma 30 *ter*, del decreto legge n. 78 del 2009 (c.d. "Lodo Bernardo") sia dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001, che limitavano ai soli delitti contro la pubblica amministrazione ivi richiamati il presupposto per l'eventuale promovimento dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine.

Conseguentemente, a seguito della novella legislativa, qualsiasi delitto commesso da pubblici dipendenti (o da soggetti legati da rapporto di servizio alla p.a.) in danno della P.a., accertato con sentenza penale definitiva è idoneo a configurare il presupposto per l'eventuale promovimento dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine, come anche desumibile dal combinato disposto dei commi 6 e 7 dell'articolo 51 del menzionato Codice di Giustizia Contabile.

Corte Conti, Sez. Riunite, sede giur., 19 marzo 2015, n. 8

L'art. 17, comma 30 *ter*, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, va inteso nel senso che le Procure della Corte dei Conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine solo per i delitti di cui al Capo I del Titolo II del Libro Secondo del codice penale (Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione). Tale principio costituisce una scelta non arbitraria del legislatore, finalizzata a circoscrivere i reati da cui può derivare il *vulnus* all'immagine della P.a., in relazione alla percezione esterna che si ha del modello di azione pubblica ispirato ai principi e ai canoni che trovano la loro tutela ultima nell'art. 97 della Costituzione, con la conseguenza che, fuori da tale ambito, ogni estensione dei casi previsti dalla normativa in rassegna appare arbitraria.

Corte Conti, Sez. I giur. centr. d'appello, 20 febbraio 2015, n. 178

Sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti per i pregiudizi finanziari prodotti al bilancio di una società la quale risulti partecipata pressoché totalmente da un Comune, il quale nomina direttamente la maggioranza degli amministratori e indirettamente tutti gli altri, svolge esclusivamente attività di primario interesse pubblico e spende risorse quasi del tutto pubbliche (tranne una quota infinitesimale). Sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti quando, anche sotto il mero profilo finanziario, la dipendenza della società dal socio maggioritario è totale e non vi è alcuna attività che sia svolta in un vero regime di concorrenza.

Corte Conti, Sez. I giur. centr. d'appello, 14 dicembre 2012, n. 809

Integra il presupposto per l'azione di risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione, la sentenza penale definitiva di condanna, anche se non emessa a seguito di dibattimento, bensì con il rito alternativo del patteggiamento della pena, a norma dell'art. 444 c.p.p.

Corte Cost., Sent. 15 dicembre 2010, n. 355

Con riguardo al danno derivante dalla violazione dell'immagine dell'ente

pubblico – il quale ha valenza non patrimoniale, trova la sua fonte di disciplina nell'art. 2059 c.c. e ha natura di danno-conseguenza – non appare irragionevole la scelta del legislatore di limitare l'esercizio della relativa azione risarcitoria ai casi di intervenuto definitivo accertamento della consumazione di un reato ascrivibile alla categoria dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione: la peculiarità del diritto all'immagine della p.a. consente, infatti, di prospettare forme di protezione meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica. Il legislatore ha ritenuto, nell'esercizio della propria discrezionalità, che soltanto in presenza delle suddette fattispecie delittuose, volte a tutelare il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico.

Corte Conti, reg. Sicilia, Sez. Giurisd., 23 marzo 2010, n. 584

L'onere risarcitorio per il danno ingiusto all'immagine ed al prestigio della amministrazione di appartenenza può essere quantificato in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c., tenendo conto dei criteri oggettivo, soggettivo e sociale. In primo luogo, vanno considerati la gravità del comportamento illecito tenuto dal pubblico dipendente e l'entità del suo scostamento rispetto ai canoni ai quali egli avrebbe dovuto obbligatoriamente ispirarsi (cosiddetto "criterio oggettivo"). In secondo luogo, deve tenersi conto delle caratteristiche dell'Amministrazione interessata, del grado rivestito e del ruolo svolto dal pubblico dipendente al suo interno nonché della valenza più o meno "rappresentativa" (per l'Amministrazione) di tale soggetto nei confronti della collettività (cosiddetto "criterio soggettivo"). Da ultimo, occorre considerare l'ampiezza della diffusione nell'ambiente sociale (anche per effetto del "clamor fori" e dell'azione dei "mass media") dell'immagine negativa dell'Amministrazione interessata e l'entità del discredito, da questa subito, per effetto del comportamento illecito posto in essere dal proprio dipendente nell'esercizio di funzioni istituzionali (cosiddetto "criterio sociale").

Cass. civ., Sez. Un., 19 dicembre 2009, n. 26806

Spetta al G. O. la giurisdizione in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite degli amministratori o dei dipendenti (nella specie, consistenti nell'aver accettato indebite dazioni di denaro al fine di favorire determinate imprese nell'aggiudicazione e nella successiva gestione di appalti), non essendo in tal caso configurabile, avuto riguardo all'autonoma personalità giuridica della società, né un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno direttamente arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei Conti, bensì unicamente un danno sofferto da un soggetto privato, appunto la società, riferibile al patrimonio appartenente soltanto a quel soggetto e non certo ai

singoli soci – pubblici o privati – i quali sono unicamente titolari delle rispettive quote di partecipazione ed i cui originari conferimenti restano confusi ed assorbiti nell'unico patrimonio sociale. Sussiste invece la giurisdizione della Corte dei Conti quando l'azione di responsabilità trovi fondamento nel comportamento di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, in tal modo pregiudicando il valore della partecipazione, ovvero la ragione stessa della partecipazione sociale dell'ente pubblico. Rientra nella giurisdizione contabile anche l'azione di responsabilità per il danno direttamente subito, nel proprio patrimonio, dal socio ente pubblico, come nel caso del danno arrecato all'immagine dell'ente da organi della società partecipata. Infatti, tale danno, anche se non comporta apparentemente una diminuzione patrimoniale alla pubblica amministrazione, è suscettibile di una valutazione economica finalizzata al ripristino del bene giuridico leso.

Corte Conti, Sez. Riunite giur., 23 aprile 2003, n. 10

Il danno all'immagine di una p.a. – inteso come lesione dell'interesse della persona giuridica pubblica alla sua identità, credibilità e reputazione, giuridicamente tutelato e conformato in forza dei principi di cui all'art. 2 Cost., nonché ai commi 1 e 2 dell'art. 97 cost. – è giuridicamente configurabile come danno c.d. esistenziale (ex art. 2043 c.c.) e non come danno morale (ex art. 2059 c.c.); avendo natura di danno esistenziale, esso costituisce un danno non patrimoniale e quindi un c.d. danno-evento, inteso come lesione di situazioni soggettive che comporta perdita di beni protetti, anche non patrimoniali, di rilievo costituzionale (a prescindere da ulteriori effetti patrimoniali dell'illecito, che integrano il c.d. danno-conseguenza e sono presupposto del danno patrimoniale riflesso, non del danno all'immagine).

I parametri per la quantificazione del danno all'immagine possono essere diversi da quelli desumibili dalle spese sostenute o da sostenere (o dalla perdita presunta di entrate), purché fungano da indice significativo del danno all'immagine e la loro individuazione rientra nella discrezionalità della giurisprudenza di merito; la parte attrice ha comunque l'onere di allegare tutti i parametri ed indizi e presunzioni utili per la quantificazione del danno, fermo restando il potere-dovere del giudice di procedere a liquidazione in via equitativa (ex art. 1226 e 2056 c.c.) qualora sia obiettivamente impossibile o particolarmente difficile per l'interessato provare il danno nel suo preciso ammontare (e quindi perfino nell'ipotesi di mancanza totale di prova del preciso ammontare del danno).

Legislazione correlata

Costituzione, art. 97.

Codice civile, artt. 2043 e 2059.

Decreto legislativo n. 165/2001, artt. 55-*quater*, comma 3-*quater* e

55-*quinquies*, comma 2; decreto legge n. 248/2007 (convertito in L. n. 31/2008), art. 16-*bis*; decreto legge n. 78/2009 (convertito in L. n. 102 del 2009 e s. m. i.), art. 17, comma 30 *ter*; decreto legislativo n. 33/2013, art. 46; decreto legislativo n. 174/2016, art. 51, comma 7; decreto legislativo n. 175/2016, art. 12.

SVOLGIMENTO

1. Il danno all'immagine della P.a. arricchisce la tipologia di pregiudizi cagionabili alla P.a. dal funzionario o dal dipendente pubblico per inosservanza dolosa o colposa dei suoi obblighi di servizio. Questa particolare fattispecie di danno erariale è un istituto di origine pretoria che ha trovato una sua giustificazione all'indomani degli scandali di "tangentopoli" che avevano minato *funditus*, agli occhi della collettività, la credibilità delle istituzioni parlamentari, nonché il prestigio ed il decoro delle amministrazioni statali e degli enti pubblici in generale. La coscienza giuridica ha dunque avvertito la necessità di ricorrere ad un ulteriore strumento di tutela a favore della P.a., riconoscendo una nuova voce di danno non patrimoniale in capo all'ente pubblico che consiste nel diritto al conseguimento, al mantenimento ed al riconoscimento della propria identità come persona giuridica pubblica. Un primo problema di inquadramento sistematico dell'istituto si pone con riferimento al suo fondamento costituzionale, al di là della generica previsione di cui all'art. 28 Cost. sulla responsabilità amministrativa e contabile dei dipendenti e dei funzionari pubblici.

La giurisprudenza e la dottrina maggioritaria hanno inizialmente riconosciuto il pregiudizio non patrimoniale come lesione dell'interesse della persona giuridica pubblica alla sua identità, credibilità e reputazione, giuridicamente tutelato e conformato al dettato di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 97 Cost. I danni arrecati all'immagine dell'ente pubblico, infatti, portano sempre ad identificare l'Amministrazione con il soggetto che per essa ha agito, così da ricondurre all'Amministrazione medesima tanto gli sviluppi concreti di reale attuazione dei valori di legalità, buon andamento ed imparzialità, intrinsecamente connessi all'agire pubblico, quanto i corrispondenti, opposti disvalori, legati alle forme più gravi di illecito amministrativo-contabile, con evidente discredito delle istituzioni pubbliche.

Il discredito in parola, considerato nella sua più intima essenza, non investe però i soli rapporti tra il dipendente e i cittadini con i quali egli ha intrattenuto rapporti e contatti, ma tende a riverberarsi sul più ampio e diverso rapporto che lega l'intera comunità degli amministrati alle istituzioni per le quali il dipendente medesimo ha agito. L'immagine e il prestigio dell'Amministrazione sono, infatti, beni/valori coessenziali all'esercizio delle pubbliche funzioni, così che a fronte dell'intervenuta lesione dell'immagine pubblica s'incrinano negli amministrati (nello "Stato-comunità") quei naturali sentimenti di affidamento e di "appartenenza" alle istituzioni che giustificano la stessa collo-

cazione dello “Stato-soggetto” e degli altri enti pubblici “esponenziali” della collettività di riferimento, tra le più rilevanti formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell’uomo. Il punto di approdo di tale percorso evolutivo, che sembra limpidamente collegarsi alla c.d. “giurisprudenza per valori”, ritiene perciò che il danno all’immagine della P.a. debba trovare fondamento nell’art. 2 Cost., da interpretarsi come clausola “aperta”, in modo da assicurare adeguate forme di protezione per le persone giuridiche analoghe agli strumenti costituzionalmente previsti per tutelare i diritti fondamentali delle persone fisiche. Se è vero infatti che la persona giuridica per sua natura non può subire dolori e turbamenti, è anche vero che essa è portatrice dei diritti della personalità compatibili con l’assenza di fisicità, quali il diritto all’esistenza, all’identità, al nome, all’immagine ed alla reputazione, la cui violazione è suscettibile di configurarsi come danno non patrimoniale.

Una parte della giurisprudenza, estendendo la latitudine applicativa dell’istituto fino a tangere l’art. 54 Cost., non ha poi mancato di rilevare come la specificazione del generale dovere che tutti i cittadini hanno di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne le leggi in quello, proprio dei soli dipendenti pubblici, di adempiere le pubbliche funzioni con disciplina e onore, in larga parte è teleologicamente orientata alla tutela dell’immagine e del prestigio della P.a.

Una volta chiarito che la *ratio* ispiratrice dell’istituto si alimenta e sostiene in forza di norme di livello superprimario, permangono dubbi, sia in dottrina che in giurisprudenza, sulla sua natura giuridica.

Secondo una prima impostazione, risalente ad una pronuncia delle sezioni riunite della Corte dei Conti del 1988 (n. 580/A), il danno all’immagine della p.a. andrebbe ricondotto alla figura del danno morale, ravvisandosi una lesione di interessi di carattere non strettamente patrimoniale, risarcibile soltanto nelle ipotesi integranti un illecito penale, secondo la tradizionale interpretazione che configurava la risarcibilità dei danni non patrimoniali di cui all’art. 2059 c.c., in esclusivo collegamento con l’art. 185 c.p. In punto di giurisdizione, si riteneva che il danno all’immagine potesse trovare tutela davanti al giudice ordinario, anziché dinanzi alla Corte dei Conti, essendo quest’ultima deputata alla cognizione delle controversie in materia di danno erariale, originariamente inteso come nocumento di natura esclusivamente patrimoniale arrecato alla P.a.

Solo in una fase successiva il danno all’immagine è stato ascritto nella categoria del danno erariale, comprensivo anche dei danni che, pur non comportando una diminuzione patrimoniale diretta al pubblico erario, sono tuttavia suscettibili di una valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso. Conseguentemente le controversie *in subiecta materia* sono state devolute alla cognizione della Corte dei Conti.

Quest’ultima impostazione ha trovato conferma nella pronuncia delle sezioni riunite della Corte dei Conti n. 10/2003 che – nel solco tracciato dalla

Corte costituzionale con la storica sentenza n. 184/1986 sulla risarcibilità del danno biologico – ha ricondotto il danno all'immagine nell'alveo del danno non patrimoniale (*sub specie* di danno esistenziale), inteso, secondo la coeva elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, come “danno-evento” derivante dalla lesione di un diritto fondamentale della persona, nonché come un *tertium genus* di danno, distinto sia dal danno patrimoniale, sia da quello morale, e risarcibile ai sensi del combinato disposto dell'art. 2 Cost. e dell'art. 2043 c.c., a prescindere dalla sussistenza di un illecito penale. Al tradizionale danno non patrimoniale ex art. 2059 si aggiungerebbe così una diversa tipologia di danno, questa volta suscettibile di valutazione economica: il primo integrativo degli estremi del *pretium doloris*, il secondo integrativo degli estremi del danno erariale.

L'inquadramento del danno all'immagine come danno evento – risarcibile *ex se* per il fatto stesso della lesione arrecata ad un interesse costituzionalmente garantito – viene seguito da una parte della giurisprudenza contabile, secondo cui il pregiudizio arrecato all'immagine della P.a. è suscettibile non di risarcimento, ma di riparazione in termini economici, in quanto violazione di posizioni soggettive costituzionalmente protette e, come tali, autonomamente sanzionabili per il fatto stesso della loro lesione (cfr., sul punto, Corte Conti, I Sez. app., n. 488 del 2015).

Tale impostazione è stata però criticata da quanti intravedono il pericolo di dare ingresso, nell'ambito dei diritti fondamentali della persona costituzionalmente tutelati, ad una sorta di danno punitivo, la cui *ratio* non è il ristoro del pregiudizio sofferto, ma la sanzione a carico del danneggiante.

Sicché, secondo un diverso orientamento, che tiene conto della rivisitazione del danno non patrimoniale operata dalla giurisprudenza civile (Cass. Civ. Sez. Un., n. 26972/2008) e da quella costituzionale (con le sentenze nn. 233/2003 e 355/2010), il danno all'immagine arrecato a persone fisiche o a persone giuridiche andrebbe invece configurato in termini di danno-conseguenza ed andrebbe quindi risarcito solo a patto di fornire anche la prova dell'*an debeatur* e non solo del *quantum debeatur* (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, III, n. 4615/2016). Inoltre, il relativo danno, in ragione della natura della situazione giuridica lesa, ha valenza non patrimoniale e trova la sua fonte di disciplina nell'art. 2059 cod. civ. nell'ambito di un sistema bipolare di tutela della responsabilità extracontrattuale, atipica per quanto concerne il danno patrimoniale ex art. 2043 c.c. e tipica rispetto al danno non patrimoniale di cui all'art. 2059 c.c. D'altra parte, il riferimento, contenuto nella giurisprudenza della Corte dei Conti, alla patrimonialità del danno stesso – in ragione della spesa necessaria per il ripristino dell'immagine dell'ente pubblico – deve essere inteso come attinente alla quantificazione monetaria del pregiudizio subito e non alla individuazione della natura giuridica di esso. Nello stesso senso si muovono le recenti pronunce del giudice amministrativo in materia di risarcimento del danno all'immagine arrecato a persone fisiche a seguito di illegittima revoca di

incarichi istituzionali (cfr. Cons. Stato, VI, n. 8123/2010; TAR Abruzzo, n. 138/2016; TAR Sicilia, Catania, III, n. 385/2015).

Tali divergenze interpretative non si ripercuotono peraltro sui criteri di quantificazione del danno, su cui si registra una tendenziale concordia di valutazioni, a prescindere dall'asserita natura del danno all'immagine in termini di danno-evento o di danno-conseguenza. Un risalente orientamento giurisprudenziale faceva coincidere la quantificazione risarcitoria con l'ammontare delle tangenti incamerate; nella giurisprudenza più recente un tale automatismo è venuto meno, anche perché la percezione di una tangente di importo modesto può creare nell'immaginario collettivo un maggior senso di scadimento dell'apparato pubblico, allorché si ritenga che persino modeste dazioni di denaro siano sufficienti a deviare a fini privati la corretta gestione della cosa pubblica. Sicché l'entità delle somme illecitamente ottenute – così come le spese necessarie al ripristino dell'immagine lesa – è oggi solo uno degli elementi da considerare ai fini della quantificazione del danno insieme ad altri, di matrice pretoria, che vengono spesso compendiate nei seguenti criteri: "oggettivo", "soggettivo" e "sociale". Con il primo, si vuole considerare la gravità del comportamento illecito tenuto dal pubblico dipendente e l'entità del suo scostamento rispetto ai canoni ai quali egli avrebbe dovuto obbligatoriamente ispirarsi. Con il criterio "soggettivo", si vuole far riferimento alle caratteristiche dell'Amministrazione interessata, del grado rivestito e del ruolo svolto dal pubblico dipendente al suo interno nonché della valenza più o meno "rappresentativa" (per l'Amministrazione) di tale soggetto nei confronti della collettività. Con il criterio "sociale", si intende considerare l'ampiezza della diffusione nell'ambiente sociale (anche per effetto del "*clamor fori*" e dell'azione dei "*mass media*") dell'immagine negativa dell'Amministrazione interessata e l'entità del discredito, da questa subito, per effetto del comportamento illecito posto in essere dal proprio dipendente nell'esercizio di funzioni istituzionali.

Oltre che alle spese di ripristino dell'immagine lesa già sostenute, si può fare riferimento anche a quelle ancora da sostenere. Il danno all'immagine è infatti pregiudizio che si proietta nel tempo e, pertanto, è consentito il ricorso a valutazioni prognostiche ed a presunzioni sulla base degli elementi che sarà onere del danneggiato fornire e la relativa liquidazione non potrà che avvenire in via equitativa. In quest'ultimo caso tale valutazione, ex art. 1226 c.c., potrà fondarsi su prove, anche presuntive od indiziarie (a carico dell'attore), tra cui le conseguenze negative che, per dato di comune esperienza e conoscenza, siano riferibili al comportamento lesivo dell'immagine e dell'identità della pubblica amministrazione offesa. Emblematico può essere il caso della perdita di fiducia della collettività in un'istituzione benefica pubblica lesa nell'immagine ma destinataria, in passato, di numerosi lasciti e donazioni. Qualora si rivendichino conseguenze negative ulteriori e specifiche che vadano al di là dell'*id quod plerumque accidit*, non sarà sufficiente l'utilizzo di presunzioni, ma sarà necessario fornire una prova adeguata.

2. Il riferimento del danno all'immagine ai pregiudizi arrecati alle società a partecipazione pubblica necessita di affrontare questioni più specifiche, che attengono al riparto di giurisdizione tra Corte dei Conti e giudice ordinario.

Il riconoscimento della tutela risarcitoria per lesione del danno all'immagine nell'ambito del danno erariale si è accompagnato, in una prima fase, alla tendenza legislativa e giurisprudenziale al progressivo ampliamento del perimetro di applicazione della giurisdizione della Corte dei Conti. Occorre a tal fine rammentare che il legislatore – con l'art. 1, ult. comma, l. n. 20 del 1994 – ha esteso il giudizio contabile, prima circoscritto alle ipotesi di responsabilità contrattuale per danno erariale commesso dagli agenti pubblici nell'esercizio delle loro funzioni, giusto il disposto di cui all'art. 13 R. D.n. 1214/1934, alle ipotesi di danni cagionati ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, aprendo così le porte ad una visione della responsabilità erariale di stampo aquiliano. In secondo luogo, la giurisprudenza di merito, privilegiando un approccio più "sostanzialistico", ha sostituito al precedente criterio di riparto eminentemente soggettivo – fondato sulla condizione giuridica pubblica dell'agente – un criterio oggettivo, che fa leva sulla natura pubblica delle funzioni espletate e delle risorse finanziarie a tal fine adoperate. Si è perciò affermato che, quando si discute del riparto della giurisdizione tra Corte dei Conti e giudice ordinario, occorre aver riguardo al rapporto di servizio tra l'agente e la pubblica amministrazione, ma che per tale può intendersi anche una relazione non formalizzata con la pubblica amministrazione caratterizzata dal fatto di investire un soggetto, altrimenti estraneo all'amministrazione medesima, del compito di porre in essere in sua vece un'attività, senza che rilevi né la natura giuridica dell'atto di investitura – provvedimento, convenzione o contratto – né quella del soggetto che la riceve, sia essa una persona giuridica o fisica, privata o pubblica, né infine la sussistenza di procedure di contabilità o di rendicontazione pubbliche.

Sulla base delle recenti tendenze del diritto amministrativo, influenzate dal diritto comunitario, si esercita attività amministrativa non solo quando si svolgono pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato, con la conseguenza che il dato essenziale che radica la giurisdizione della corte contabile è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una pubblica amministrazione e non più dal quadro di riferimento – pubblico o privato – nel quale si colloca la condotta produttiva del danno. È stata così ampliata la giurisdizione contabile anche per i danni arrecati da soggetti operanti in forma societaria, come ad esempio quelli prodotti da amministratori di enti pubblici economici, in quanto l'adozione di forme privatistiche per l'organizzazione dell'ente pubblico non potrebbe avere l'effetto di trasformare il denaro amministrato, che è pubblico – in ragione del suo provenire dalla finanza pubblica – in denaro "privato", del cui buon esito sia come tale consentito disinteressarsi (Cass. Sez. un., sent. n. 19667 del 2003).