

GIUGNO 2015  
**INSERTO**  
**N. 1**  
ANNO XI

# PAIS

## PAIS

**PERIODICO AMMINISTRATIVO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE**

RIVISTA MENSILE DI CULTURA PROFESSIONALE E DI FORMAZIONE IN SERVIZIO

**Contabilità pubblica**  
**Sistema dei controlli**  
**Responsabilità**

*A cura di Sergio Auriemma*

## Collabora con noi

Numero chiuso in redazione  
il 28/05/2015

Direttore  
Giorgio Germani

Coordinatore di redazione  
Mario Bandoli

Direttore responsabile  
Ruggero Cornini

Editore  
Gruppo Spaggiari® Parma S.p.A.  
Via F. Bernini 22/A - 43126 Parma  
Tel. 0521 949011 - Fax 0521 291657  
e-mail [pais@spaggiari.eu](mailto:pais@spaggiari.eu)  
web [pais.spaggiari.eu](http://pais.spaggiari.eu)  
Autorizzazione Tribunale di Parma  
n. 4 del 22/03/2005

Composizione e stampa  
Gruppo Spaggiari® Parma S.p.A.

La rivista viene inviata agli abbonati entro la prima settimana del mese. Se dovessero verificarsi ritardi, Vi preghiamo di segnalarlo alla redazione. ([pais@spaggiari.eu](mailto:pais@spaggiari.eu))

Il prezzo dell'abbonamento è di € 90,00

Il prezzo di una copia arretrata è di € 14,00  
I prezzi sopra indicati si intendono IVA inclusa.  
Il pagamento dell'abbonamento deve essere effettuato tramite versamento sul c/c postale n. 160432 intestato a:  
Gruppo Spaggiari® Parma S.p.A.  
La ricevuta di versamento sul c/c postale ha valore legale di quietanza - R.D. 7/11/1920.

Dalla data di attivazione dell'abbonamento decorre il diritto al ricevimento di 12 numeri mensili della rivista, più inserti speciali, nonché il diritto di accesso al sito [spaggiari.eu](http://spaggiari.eu), dove sono disponibili tutte le news della redazione, moduli e testi integrali delle principali disposizioni di riferimento.

I numeri arretrati sono disponibili, a richiesta, fino ad esaurimento scorte.

Al fine di garantire la continuità del servizio, l'abbonamento si intende tacitamente rinnovato per l'annata successiva salvo disdetta da comunicare per iscritto.

Se desideri collaborare con la nostra redazione e hai suggerimenti, articoli, progetti, puoi inviarci il testo, in formato Word®, all'indirizzo di posta elettronica:

[pais@spaggiari.eu](mailto:pais@spaggiari.eu)

indicando il tuo recapito e la tua qualifica professionale. Le segnalazioni e i contributi saranno valutati dalla Direzione e dalla Redazione e se ritenuti interessanti, provvederemo a contattarti. La Direzione e la Redazione di PAIS non garantiscono la restituzione dei materiali pervenuti.

### Modulo di abbonamento da fotocopiare e inviare

Fax 0521 291657

Posta Gruppo Spaggiari Parma S.p.A.  
Via F. Bernini, 22/A - 43126 PARMA

e-mail [pais@spaggiari.eu](mailto:pais@spaggiari.eu)

Scuola, Ente, privato \_\_\_\_\_

(Via - Piazza o Corso) \_\_\_\_\_

(Località - Prov. - Cod. Post.) \_\_\_\_\_

(Tel.) \_\_\_\_\_ (Fax) \_\_\_\_\_

(E-mail) \_\_\_\_\_

**Abbonamento annuale PAIS**

**€ 90,00 i.i.**

a decorrere da \_\_\_\_\_;  
(12 numeri mensili) comprensivi nell'abbonamento l'accesso al sito:  
[pais.spaggiari.eu](http://pais.spaggiari.eu)

---

## Sommario

---

1	Profili generali di sistema	2
2.	Le tipologie di controllo	3
3.	I revisori dei conti	11
4.	Le ragionerie dello Stato	17
5.	Le funzioni della Corte dei conti: controllo e giurisdizione	21
6.	L'illecito contabile e il danno patrimoniale	27
7.	L'azione di responsabilità e il processo contabile	37
8.	L'esecuzione di condanne risarcitorie	39

## Contabilità pubblica - Sistema dei controlli - Responsabilità

### 1. Profili generali di Sistema

Il vocabolo "controllo" ha origini non certe e condivise: secondo alcuni deriva dall'etimo francese "*contre-rôle*", che identificava un documento (il *contro-ruolo* o *doppio registro*) nel quale erano trascritti e *ripetuti* i dati contenuti in atti ufficiali relativi a tributi, prestazioni d'opera dovute allo Stato, beni inventariati e da gestire; secondo altri deriva dal più antico etimo latino "*contra-rotulum*", che identificava un registro di riscontro di dati tributari e contabili utilizzato dagli esattori.

In ogni caso, attraverso una metonimia il significato di origine è traslato dal contenente al contenuto ed il vocabolo è passato ad indicare la *verifica o misurazione di attività*, solitamente descritte in una documentazione.

In epoca pre-repubblicana i controlli *sugli atti* hanno visto consolidarsi la propria disciplina tramite la legge di contabilità generale dello Stato (R.D. n. 2440/1923), il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti (R.D. n. 1214/1934) ed il Testo Unico delle leggi comunali e provinciali (R.D. n. 383/1934).

L'assetto iniziale si incentrava nel *controllo preventivo di legittimità* sugli atti, affidato ad organi esterni al soggetto controllato ed idoneo ad incidere sulla *efficacia* dell'atto amministrativo, cioè sulla capacità dello stesso di produrre effetti giuridici. Non sono mancate, sporadicamente ed in tempi successivi, altre tipologie, quali il controllo di merito e quello successivo.

Il R.D. 2440/1923 attribuiva al Tesoro, oltre al controllo di legittimità e contabile, anche quello sulla "proficuità della spesa", così

attestando un'attenzione ordinamentale sin d'allora rivolta anche ai profili di "convenienza" da considerare nello svolgimento dell'azione amministrativa.

Il controllo *preventivo* degli atti amministrativi, in grado di attribuire efficacia agli stessi, nonché e se del caso di paralizzarne temporaneamente la capacità di produrre effetti giuridici, nel corso del tempo ed a fronte della sovrabbondanza numerica degli atti da verificare, della lentezza dei minuziosi riscontri, nonché dell'intrinseca inattitudine a cogliere altri importanti aspetti dell'attività amministrativa (quali la produttività, l'efficienza, la concretezza dei risultati raggiunti, ecc.), ha mostrato non poche lacune e inadeguatezze.

Tutto ciò, sommandosi ai consistenti fenomeni di decentramento che andavano maturando in Italia, ha spinto verso il radicale riordino del Sistema dei controlli amministrativi.

Il riordino, dapprima culminato nella Legge n. 20 del 14 gennaio 1994, è poi proseguito tramite altri interventi legislativi (D.Lgs. n. 29 del 1993, legislazione cd. "Bassanini" a partire dalla Legge n. 59 del 1997, D.Lgs. n. 286 del 1999 e, più di recente, Legge n. 15 del 2009, D.Lgs. n. 123 del 2011 e succ. modificazioni, legislazione varia sulla spesa pubblica).

Le numerose modificazioni e trasformazioni normative hanno perseguito le seguenti, principali finalità:

- ridurre i controlli preventivi di legittimità, per non rallentare l'azione amministrativa;
- eliminare i controlli di merito, che possono interferire nella discrezionalità ed autonomia de-

cisionale delle Pubbliche Amministrazioni;

- rafforzare gli organi di controllo interni alle singole amministrazioni;
- mutuare modelli e procedure tratti dall'esperienza aziendalistica, sia pure adattandoli alle specificità dell'azione amministrativa.

In parallelo, si è inteso rafforzare il principio di *autoresponsabilità* delle strutture amministrative, anche mediante le prescrizioni recate dalla legge sul procedimento (Legge n. 241 del 1990), che ha organicamente codificato regole prima disseminate in numerose fonti normative oppure elaborate prevalentemente dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

È stata, altresì, introdotta una tipologia totalmente nuova - il "*controllo di gestione*" - destinato a monitorare e verificare la complessiva capacità dell'Ente pubblico o di un suo settore di realizzare, attraverso tappe sequenziali e attivando opportuni interventi di "*autocorrezione in itinere*", piani, programmi e obiettivi prefissati.

In massima sintesi, quanto all'evoluzione normativa, si possono individuare tre diversi periodi: il primo, che va dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana alla riforma del 1994 (Legge 14 gennaio 1994, n. 20); il secondo, che va dall'entrata in vigore di detta riforma alla legge finanziaria del 2006 (art. 1, commi 166 e segg. Legge 23 dicembre 2005, n. 266) ed è contrassegnato dall'introduzione e dallo sviluppo del controllo sulla gestione; il terzo, che si estende sino alla legislazione più recente e durante il quale la Corte dei conti è stata coinvolta direttamente nel controllo di legittimità-regolarità

sul rispetto del patto di stabilità interno e dell'equilibrio dei bilanci.

La Corte costituzionale, con le Sentenze n. 29 del 1995, n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007, ha illustrato l'evoluzione normativa attraverso cui il vecchio assetto dei controlli, tramite progressivi aggiustamenti, è uscito dagli schemi tradizionali originari.

Il giudice delle leggi ha, tra l'altro, osservato che il controllo interno di gestione – svolto in maniera concomitante all'andamento dell'azione della Pubblica Amministrazione – ha anch'esso natura amministrativa e, attraverso le correlazioni e la sua complementarietà con il “controllo esterno sulla gestione” svolto dalla Corte dei conti, contribuisce fattivamente alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e della finanza pubblica unitariamente intesa.

La Sentenza 179/2007, in particolare, ha scrutinato i commi da 166 a 169 dell'art. 1 della Legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (legge finanziaria 2006), che hanno introdotto un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost.

Tale controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, ha tuttavia la caratteristica, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive. Ne consegue che esso assume anche i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto e concorre, insieme a

quest'ultimo, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire.

La stessa sentenza del 2007, peraltro, ha posto l'accento sul fatto che l'utilizzazione dei *controlli interni* ai fini della realizzazione dei *controlli esterni* della Corte dei conti attua una disposizione contenuta nell'art. 3, comma 8, della Legge n. 20 del 1994 e fa emergere il carattere cd. *collaborativo* del controllo.

Si è inteso in tal modo, da un lato, valorizzare un meccanismo di verifiche interne attraverso le quali si esplica l'*autonomia* dell'Ente e, dall'altro lato, rafforzare il controllo esterno e successivo sugli equilibri e la gestione finanziaria e sul funzionamento dei controlli interni, esercitato dalla Corte dei conti in chiave ausiliaria o adiuvante (appunto *collaborativa*).

In modo ancor più esplicito la Corte ha poi «*chiarito che il suddetto controllo [...] è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, Sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (Sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le Sentenze n. 198*

*del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007)*» (Sentenza n. 60 del 2013).

La rete della legislazione e normazione “ordinaria” sin qui solo stringatamente ricordata ha inteso i fili offerti da un complesso di principi e di garanzie di rango costituzionale, presenti negli articoli 81, 97, 100, 103, 117 e 119 della Costituzione.

Tra di essi risaltano ed assumono un sempre maggior rilievo, ai fini delle funzioni di controllo e dentro l'odierno assetto delle fonti normative e regolative solitamente definito “multilivello”, canoni “*derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*” (art. 117, comma 1, Cost.), le linee di “*armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*” (art. 117, comma 3, Cost.), le più recenti tendenze che hanno condotto all'introduzione:

- nel corpo dell'art. 81 Cost., del principio del pareggio di bilancio o “regola aurea” di cui al comma 1

**Lo Stato** assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

- nel corpo dell'art. 97 Cost., del principio di equilibrio di cui al comma 1

Le Pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

## 2. Le tipologie di controllo.

Una *summa divisio* tipologica permette di distinguere, come già accennato, tra “controlli interni” e “controlli esterni”.

I primi sono affidati ad un Soggetto od Organo funzionalmente inserito nella struttura dell'amministrazione, non necessariamente sovraordinato per gerarchia all'ufficio controllato, ma facente parte anch'esso del “Potere esecutivo”, cioè dello stesso soggetto controllato.

Detti controlli si posizionano dentro un circuito di rapporti intercorrenti fra organi di governo e di amministrazione (es. il controllo strategico) e si offrono quale strumento di autocorrezione *a supporto* delle funzioni di direzione amministrativa (es. il controllo di gestione).

Espletano controlli interni le Ragionerie dello Stato (Ragioneria generale e Ragionerie territoriali), i corpi ispettivi, appositi organismi e servizi costituiti presso ciascuna amministrazione, i Revisori dei conti.

La tipologia racchiude in sé anche il cd. *controllo gerarchico* che, ove previsto, si esprime attraverso rimedi o ricorsi o reclami decisi da organi appartenenti all'Amministrazione (si pensi a quanto statuisce l'art. 14, comma 7, del DPR n. 275/1999 sull'autonomia delle scuole, prevedendo che chiunque abbia interesse può proporre *reclamo* avverso i provvedimenti adottati dalle Istituzioni Scolastiche ed all'organo che ha adottato l'atto, che deve pronunciarsi nel termine di trenta giorni. Decorso il termine o deciso il reclamo l'atto diviene *definitivo*).

La tipologia in esame, a rigore tecnico-giuridico, coinvolge persino gli atti di esercizio del *potere disciplinare*.

La potestà disciplinare, infatti, sia essa esercitata dal datore di lavoro pubblico o privato, trova la sua ragione giustificativa in esigenze di *protezione* e di *tutela*, che l'ordinamento giuridico avverte ed appronta in favore di una "organizzazione" vista nel suo complesso, con correlati poteri-doveri "di controllo".

Per i dipendenti privati, gli articoli da 2104 a 2106 del codice civile stabiliscono che il prestatore di lavoro deve usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, dall'interesse dell'impresa e da quello superiore della

produzione nazionale. Il potere dell'imprenditore di accertare gli illeciti e di infliggere sanzioni e di proporzarle alla gravità dell'illecito accertato rientra, in questo caso, nel potere di organizzazione dell'impresa, a sua volta espressione di esercizio della libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 della Costituzione.

Anche il datore di lavoro *pubblico* è titolare di potere disciplinare, da esercitarsi all'interno della organizzazione (ciascuna Amministrazione) e su iniziativa dei soggetti (solitamente i Dirigenti) titolari della potestà organizzativa, onde contrastare comportamenti individuali idonei ad incidere lesivamente su detta organizzazione. Il riscontro del corretto adempimento del dovere di fedeltà, in questa ipotesi, assume pregnanti connotazioni, in virtù delle previsioni congiunte di cui agli articoli 97 e 54 della Costituzione.

I "controlli esterni", invece, sono compiuti da un Soggetto terzo, posto al di fuori dell'Amministrazione controllata. La tipologia classificatoria, intesa in senso lato, annovera:

- il controllo "*politico*", che si attua nel momento in cui il Corpo elettorale, esprimendo la propria volontà attraverso appositi istituti (elezioni, referendum), giudica l'operato dei politici e, quindi, dello stesso Esecutivo preposto all'Amministrazione;
- il controllo "*parlamentare*", che si sostanzia in atti di sindacato svolti dal Parlamento sulle attività del Governo (fiducia, interrogazioni, interpellanze, inchieste parlamentari, ecc.);
- il controllo "*giudiziario*", che si esprime attraverso la verifica che un giudice (penale, civile, contabile, amministrativo), al cospetto di taluni presupposti, è chiamato a svolgere sulla *conformità* dell'azione del pubblico funzionario a determinati *parametri di legge*;

- i controlli della Corte dei conti, che concernono la legittimità di atti amministrativi e/o la regolarità delle gestioni pubbliche.

Ulteriori classificazioni tipologiche di rilievo sono le seguenti:

- controllo "*su organi*", sovente a carattere "sostitutivo", che quando previsto permette ad un organo di rimediare ad inerzie o inefficienze di altro organo;
- controllo "*ispettivo*", svolto da corpi o servizi di ispettori appartenenti alle Amministrazioni, mediante indagini di vigilanza "ordinaria" sul buon funzionamento amministrativo, tecnico o contabile degli organi e degli uffici dipendenti; la vigilanza si distingue nettamente dalle "inchieste" straordinarie esperibili in situazioni patologiche, anch'esse affidabili ad ispettori o altri funzionari all'uopo nominati;
- controllo "*preventivo*", che incide sull'efficacia dell'atto, nel senso che lo stesso non può produrre validamente i suoi effetti se prima non supera positivamente il controllo;
- controllo "*successivo*", che interviene su di un atto che già ha prodotto effetti giuridici e, in caso di esito negativo, li fa venir meno retroattivamente;
- controllo "*consuntivo*", effettuato non su singoli atti, ma su intere gestioni contabili riferite ad un certo periodo di tempo o ad un dato esercizio finanziario (es. sui conti consuntivi, sui rendiconti amministrativi);
- controllo "*di legittimità*", che accerta la rispondenza dell'atto alle norme giuridiche, verificando l'insussistenza dei vizi di incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge;
- controllo "*di merito*" = accerta la rispondenza dell'atto a regole o parametri extragiuridici (opportunità, convenienza economica, ecc.).

La descrizione del Sistema dei

controlli (nello specifico che qui interessa inteso quale complesso di controlli su atti ed attività amministrative) non può tralasciare di menzionare le quattro tipologie originariamente disegnate dal Decreto Legislativo n. 286 del 30 luglio 1999:

1. il *controllo di regolarità amministrativa e contabile*, da operare secondo le regole della legittimità e della conformità agli strumenti di programmazione amministrativa e contabile.
  2. il *controllo di gestione*, diretto a verificare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati e che *"supporta la funzione dirigenziale di cui all'articolo 16, comma 1, del Decreto n. 29"*.
  3. la *valutazione dei dirigenti*, quale controllo *ad personam* diretto a valutare, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione ed in coerenza a quanto stabilito al riguardo dai contratti collettivi nazionali di lavoro, le *prestazioni dei dirigenti*, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (*competenze organizzative*).
  4. il *controllo strategico*, che ha come parametro di riferimento l'amministrazione nella sua globalità e nel quale è centrale la verifica dell'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché la identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi.
- Nucleo cruciale ed innovativo costruito con il D.Lgs. n. 286/1999

è il cosiddetto *controllo di gestione*.

Il controllo di gestione è svolto da apposite unità organizzative o uffici individuati da ciascuna amministrazione, che provvedono a verificare efficienza, efficacia ed economicità dell'azione (anche comparando costi e risultati) e ad approntare periodici *report*, utili anche per allestire eventuali rimedi correttivi *in itinere*.

La logica sostanziale di questo modello presuppone, naturalmente, che si individuino con esattezza significato e contenuto sostanziale dei termini *"efficienza"*, *"efficacia"* ed *"economicità"* (le cd. tre E), da intendersi quali *canoni comportamentali* da declinare in relazione ed in ragione delle funzioni istituzionali specifiche dell'organizzazione nella quale essi vanno applicati.

In particolare (e fatto salvo quanto più analiticamente si dirà nel prosieguo della trattazione a proposito dei *"controlli sulla gestione"* svolti dalla Corte dei conti):

- *l'efficienza* non è altro che formulazione nuova del concetto classico di *"interesse generale"*, cioè è legata ad un migliore modo di esercitare le funzioni per perseguire gli interessi generali: essa si riferisce al ben noto concetto della funzionalità;
- *l'efficacia* dipende in buona misura dalla prima e si riferisce al raggiungimento degli obiettivi o missioni;
- *l'economicità* non va intesa in senso ragionieristico, ma fa riferimento all'impiego più razionale delle risorse a disposizione.

Il controllo di gestione, sulla base dell'operatività quotidiana, dovrebbe essere capace di fornire strumenti per realizzare il monitoraggio (*feedback*) ed il miglioramento continuo del processo gestionale, che combina tra loro *fattori* e *variabili*.

Così come non è possibile verificare gli scostamenti rispetto agli *obiettivi* se questi ultimi non sono stati preventivamente individuati,

formalizzati e quantificati, ugualmente non è possibile intraprendere adeguate azioni correttive se non si hanno a disposizione gli *indicatori* necessari per evidenziare le situazioni critiche e per analizzare le relative cause.

Il controllo di gestione non costituisce un metodo contabile, quanto piuttosto è un elemento costitutivo dello stesso *processo decisionale* e rappresenta un momento importante e determinante per il buon governo della struttura organizzativa. Esso si basa su due aspetti distinti:

- gli indici di conduzione operativa
- gli indici economici amministrativi

I primi devono rispecchiare l'andamento operativo quotidiano della struttura e diventano in tal maniera significativi in ordine al livello delle prestazioni rese, sia individuali, sia di tutte le componenti della struttura.

I secondi costituiscono, invece, espressione sintetica della capacità operativa complessiva della struttura, valutata per gli obiettivi realizzati.

Rispetto alle originarie previsioni normative del D.Lgs. n. 286/1999 sono da segnalare:

- l'avvenuta abrogazione - a decorrere dal 10 aprile 2010 ed ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. n. 150/2009 - dell'art. 5 del citato D.Lgs. 286/1999 (quindi del modello originario della cd *valutazione dei dirigenti*, sostituito da un nuovo sistema di valutazione);
- le modifiche che il D.Lgs. n. 123 del 30 giugno 2011 - in vigore dal 18 agosto 2011 ed emanato in attuazione dell'articolo 49 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica) - ha recato al controllo *di regolarità amministrativa e contabile* di cui all'art. 2 del citato D.Lgs. n. 286/1999, peraltro introducendo disposizioni volte al rafforzamento ed alla

graduale estensione, a tutte le Amministrazioni Pubbliche, delle "attività di analisi e valutazione della spesa" (cd. *spending review*).

Nell'ambito del Sistema in esame va tenuta presente la funzione intestata alle Ragionerie dello Stato: Ragioneria Generale dello Stato, Uffici centrali del bilancio presso ciascun Ministero (UCB) e Ragionerie territoriali dello Stato (RTS), che nel loro insieme costituiscono il cosiddetto "Sistema delle Ragionerie".

Le attività di vigilanza e riscontro svolte dalle Ragionerie, originariamente regolate dal R.D. n. 1036/1924 e dal connesso DM di esecuzione 12 agosto 1924, sono state rimodellate e ridefinite tramite il succedersi di affastellate modifiche normative (DPR n. 367/1994; Legge n. 94/1997; D.Lgs. 430/1997; DPR n. 38/1998; Legge n. 296 del 27/12/2006, DM 23 dicembre 2010 a proposito di riassetto territoriale).

Un più organico ridisegno delle competenze ed attività di controllo delle Ragionerie è stato di recente effettuato per il tramite del Decreto Legislativo n. 123 del 30 giugno 2011, emanato in attuazione dell'articolo 49 della Legge n. 196/2009 ed entrato in vigore il 18 agosto 2011. Chiarimenti operativi in proposito sono stati diramati con la Circolare M.E.F. n. 25 del 7 settembre 2011.

Il Decreto Legislativo n. 123/2011 ha precisato che:

- Sono assoggettati al *controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile* tutti gli atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato, ad eccezione di quelli posti in essere dalle amministrazioni, dagli organismi e dagli organi dello Stato dotati di autonomia finanziaria e contabile. Sono *in ogni caso* soggetti al controllo i seguenti atti:
  - a) atti soggetti a controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti;
  - b) decreti di approvazione di con-

tratti o atti aggiuntivi, atti di cottimo e affidamenti diretti, atti di riconoscimento di debito;

- c) provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo;
  - d) atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio;
  - e) accordi in materia di contrattazione integrativa, di qualunque livello, intervenuti ai sensi della vigente normativa legislativa e contrattuale. Gli accordi locali stipulati dalle articolazioni centrali e periferiche dei Ministeri sono sottoposti al controllo da parte del competente Ufficio centrale del bilancio;
  - f) atti e provvedimenti comportanti trasferimenti di somme dal bilancio dello Stato ad altri enti o organismi;
  - g) atti e provvedimenti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa, nonché del conto del patrimonio.
- A seguito della *registrazione contabile* sono accantonate e rese indisponibili le somme fino al momento del pagamento. L'Ufficio di controllo (Ufficio centrale o RTS) esamina gli atti di spesa sotto il profilo della regolarità amministrativa, con riferimento alla normativa vigente, può richiedere *chiarimenti* o comunicare *osservazioni*. In caso di esito negativo del controllo, gli atti non producono effetti a carico del bilancio dello Stato, salvo che sia esplicitamente richiesto di dare ulteriore corso al provvedimento *sotto la responsabilità del dirigente titolare della spesa*.
- Gli atti assoggettabili devono essere inviati all'Ufficio di controllo *contestualmente alla loro adozione*. Entro *trenta giorni* dal ricevimento, l'Ufficio di controllo provvede all'apposizione del *visto di regolarità amministrativa e contabile*. Il termine è di *sessanta*

*giorni* per i provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo e per gli atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio. Per gli accordi in materia di contrattazione integrativa restano fermi i termini previsti dalle vigenti disposizioni contrattuali. Fatte salve le norme in materia di controllo da parte della Corte dei conti, trascorso il termine senza che l'Ufficio di controllo abbia formulato osservazioni o richiesto ulteriore documentazione, l'atto è efficace e viene restituito munito di visto. In presenza di osservazioni o di richiesta di chiarimenti, invece, i termini sono *interrotti* fino al momento in cui l'ufficio di controllo riceve i documenti o i chiarimenti richiesti.

**La Circolare MEF n. 25/2011**, ripercorrendo diffusamente il testo del citato Decreto Legislativo 123, ha chiarito che:

- Con la dizione "*atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato*" devono intendersi gli atti che vanno ad incidere sui singoli stati di previsione, in quanto comportanti un'attività di gestione delle relative risorse finanziarie, quali gli impegni, i pagamenti, gli ordini di accreditamento, le assegnazioni fondi ai sensi della Legge 17 agosto 1960, n. 908, ed in genere tutti gli atti e provvedimenti che comportano una transazione sul sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (SIRGS), nonché gli atti di variazione patrimoniale ed i provvedimenti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa.
- Devono in ogni caso essere assoggettati al controllo preventivo gli *atti di riconoscimento di debito*. Sul punto vale l'obbligo per le amministrazioni di inviare tali provvedimenti anche alla competente Procura regionale



- della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 23, comma 5, della Legge 27 dicembre 2002, n. 289.
- Sono stati disciplinati separatamente (articoli 5 e 6) *i due aspetti* di cui si compone il controllo: controllo amministrativo e controllo contabile. I due aspetti integrano *due momenti del procedimento di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile*, il quale, comunque, ha carattere unitario. Pertanto, il termine di 30 giorni entro il quale l'Ufficio di controllo può formulare osservazioni deve intendersi in maniera unitaria riferito ad entrambe le predette tipologie di controllo preventivo; ciò in linea con le previsioni della Legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché con le norme vigenti in materia di controllo della Corte dei conti (articolo 3 Legge 14 gennaio 1994, n. 20). Entro tale termine complessivo di 30 giorni il controllo va espletato sotto il profilo sia contabile che amministrativo, fatta eccezione per i provvedimenti o contratti di assunzione del personale e per gli atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio per i quali è previsto un termine di 60 giorni, nonché per gli accordi in materia di contrattazione integrativa, per i quali restano fermi i termini previsti dalle vigenti disposizioni contrattuali (articolo 8, comma 1). Sul punto si richiama l'articolo 2963 del codice civile, secondo il quale *“se il termine scade in giorno festivo, è prorogato di diritto al giorno seguente non festivo”*.
  - Nei casi in cui l'Ufficio di controllo formuli *osservazioni per rilevati vizi dell'atto sotto il profilo amministrativo*, il dirigente responsabile può rispondere alle osservazioni ed insistere nell'adozione dell'atto, che avrà corso sotto la sua personale responsabilità. Restano escluse dall'attivazione

della procedura di assunzione di responsabilità da parte del dirigente (articolo 7, comma 3, e articolo 10, comma 1) i casi tassativamente previsti dall'articolo 10, comma 3, relativi a *provvedimenti non sorretti da un'obbligazione giuridicamente perfezionata o che dispongano l'utilizzo di somme destinate ad altre finalità*, ovvero i pagamenti in conto sospeso di cui all'articolo 14 del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669, emessi in mancanza di provvedimenti giurisdizionali o lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva. L'Ufficio di controllo avrà poi l'obbligo di trasmettere alla Corte dei conti gli *atti di spesa oggetto di osservazione*, nel caso in cui agli stessi si sia, comunque, dovuto dare corso su espressa richiesta del dirigente responsabile (articolo 10, comma 1).

In massima sintesi, con riferimento al comparto della scuola si può dire che gli istituti scolastici statali inviano per il controllo alla *Ragioneria territoriale* (RTS) di riferimento tutti gli atti ed i provvedimenti con i quali gestiscono il personale dipendente, docente ed amministrativo, tecnico ed ausiliario, dall'assegnazione delle supplenze con contratto a tempo determinato, all'immissione in ruolo con contratto a tempo indeterminato e conseguente ricostruzione della carriera, ai provvedimenti che variano il trattamento economico (quali assenze, aspettative, etc.) od anche lo *status* giuridico (*part time*, cambio di qualifica, etc.), fino alla cessazione dal servizio.

La successiva **Circolare MEF n. 3/2014** ha fornito risposto a quesiti concernenti la possibilità di accettare, in sede di controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui al citato Decreto n. 123, documenti in formato elettronico trasmessi a mezzo posta elettronica ordinaria, posta elettronica certificata oppure su supporti (CD-

ROM) o dispositivi di memorizzazione digitale.

Un breve cenno occorre fare anche ai cd. *Servizi di controllo interno* operanti nelle Amministrazioni centrali dello Stato.

L'art. 30, comma 4, del D.Lgs. n. 150/2009 ha previsto che, a decorrere dal 30 aprile 2010, sono abrogati l'art. 1, comma 6, l'art. 5 e l'art. 6, commi 2 e 3, del D.Lgs. n. 286/1999.

Alla luce del quadro normativo vigente, pertanto, ed ai sensi dell'art. 14, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 150/2009, ciascuna Amministrazione, singolarmente o in forma associata, si dota - senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica - di un *Organismo indipendente di valutazione della performance* (OIV), il quale sostituisce ad ogni effetto i *Servizi di controllo interno* (SCI) comunque denominati di cui al Decreto Legislativo n. 286/1999; questi ultimi, a loro volta, sono decaduti a decorrere dalla stessa data del 30 aprile 2010.

L'O.I.V.:

- effettua il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, nonché propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi;
- esercita le attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del citato Decreto Legislativo n. 286 del 1999, e riferisce, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

Un capitolo assolutamente nuovo e di particolare rilievo ordinamentale in tema di controlli interni è quello dischiuso dal Decreto Legislativo n. 150/2009 e riferito alla cosiddetta *“valutazione della performance”*.

Il Decreto Legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, recante *“Attuazio-*

ne della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni”, ha effettuato un’estesa riscrittura del testo del D.Lgs. n. 165/2001 (che disciplina la materia del rapporto di lavoro prestato alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni).

Nel contesto di detto sfondo normativo è stato collocato il tema della valutazione della “*performance*”, suddivisa in *organizzativa* ed *individuale*.

Succintamente può dirsi che il sistema di rilevazione, di misurazione e di valutazione della performance (cd. *ciclo della performance*) si riferisce fondamentalmente alla nuova disciplina normativa del trattamento economico dei dipendenti pubblici, dettata dall’articolo 45 del Decreto Legislativo n. 165/2001 (testo novellato). Dopo aver precisato che il trattamento economico dei lavoratori del pubblico impiego si struttura in due componenti – *trattamento fondamentale* e *trattamento accessorio* – ed è definito dai contratti collettivi, la citata norma statuisce che i contratti collettivi, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, definiscono trattamenti economici accessori che siano collegati:

- a) alla cd. *performance individuale*;
- b) alla cd. *performance organizzativa* con riferimento all’amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l’amministrazione;
- c) all’effettivo svolgimento di *attività particolarmente disagiate* ovvero pericolose o dannose per la salute.

Per premiare il merito ed il miglioramento della *performance* dei dipendenti, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge e compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, sono destinate apposite risorse nell’ambito di quelle previste per

il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro.

L’art. 45 cit. si conclude con la precisazione che “*i dirigenti sono responsabili dell’attribuzione dei trattamenti economici accessori*”.

Occorre notare che tra le disposizioni da prendere a riferimento non risulta rinvenibile una definizione normativa esplicita e completa della cd. “*performance*”.

Il vocabolo straniero (il cui significato letterale è: prestazione o esecuzione o prova), nell’ambito dell’economia aziendale è solitamente adoperato in un’accezione che tende ad identificare essenzialmente un “*processo gestionale*”, oppure un insieme di processi, di metodologie, di criteri di misurazione e di sistemi diretti a valutare e gestire le prestazioni di un’organizzazione, in vista di obiettivi di soddisfazione dell’utenza.

Una definizione enunciata dalla dottrina di settore qualifica la performance come “*il contributo (risultato e modalità di raggiungimento dello stesso) che una entità (individuo, gruppi di individui, unità organizzativa, intero ente, programma o politica pubblica) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento della finalità e degli obiettivi, ed in ultima istanza alla soddisfazione dei bisogni per i quali l’organizzazione è stata costituita*”.

Se, però, si tralasciano le accezioni puramente dottrinarie (mai univoche ed incontroverse) e si procede attraverso l’esegesi delle norme, non si può fare a meno di notare che:

- l’art. 9 del Decreto Legislativo n. 150/2009 parla di “*raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali*” e di “*qualità del contributo assicurato alla performance dell’unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi*”, precisando altresì che “*nella valutazione di performance individuale non sono*

*considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale*”;

- l’art. 10, comma 1, dello stesso decreto parla di “*risultati individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti*”.

In definitiva, la “*performance individuale*” sembra sostanzarsi nel grado di raggiungimento (o di scostamento) degli obiettivi programmati (ed ovviamente esigibili) cui attinge la prestazione professionale del lavoratore, in ragione delle risorse a disposizione.

Circa, invece, la “*performance organizzativa*”, l’analisi del significato della locuzione si complica non poco, atteso che:

- il concetto è da rapportare alla prestazione di servizio *complessiva* che l’intera organizzazione (l’Amministrazione) rende ai cittadini;
- l’unico dato normativo disponibile in proposito (art. 45 D.Lgs. n. 165/2001) non fa altro che ripetere l’evidenza anzidetta, affermando che la performance organizzativa si riferisce “*all’amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l’amministrazione*”.

Gli articoli da 12 a 16 del Decreto n. 150/2009 hanno individuato i soggetti che intervengono, a vario titolo e con distinte funzioni, nel processo di misurazione e di valutazione della performance organizzativa e individuale. Essi sono:

- 1)** Un organismo centrale denominato «*Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle Amministrazioni Pubbliche*» - CIVIT (art. 13), operante in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell’Economia e delle Finanze - Dipartimento della

Ragioneria generale dello Stato ed eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche. L'art. 60 del Decreto-Legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98 recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia», ha poi trasferito all'Agenzia nazionale per la valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR) la valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca di cui al Capo I del Decreto Legislativo 31 dicembre 2009, n. 213. Strana sorte, invece, ha avuto l'articolo 5 del DL n. 101 del 31 agosto 2013. La disposizione aveva dichiarato lo scopo governativo di concentrare l'attività della CiVit (di cui all'articolo 13 del D.Lgs. n. 150/2009) sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni ed aveva quindi previsto il trasferimento all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN, di cui all'articolo 46 del D.Lgs. 165/2001) di tutte le funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance di cui agli articoli 7, 10, 12, 13 e 14 del citato Decreto Legislativo n. 150 del 2009. Nella fase parlamentare, però, la devoluzione di compiti all'ARAN è stata soppressa e la Legge n. 125/2013 non ha fatto più menzione del trasferimento. Viceversa, è andato a buon fine l'intervento riformatore realizzato attraverso l'art. 19 del D.L. 24/06/2014, n. 90, conv. con modif. da L. 11/08/2014, n. 114.

Ai sensi dei commi 9 e 10 del citato art. 19, infatti, ed al fine di concentrare l'attività dell'ANAC sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni, le funzioni della predetta Autorità in materia di misurazione e valutazione della performance di cui agli articoli 7, 8, 9, 10, 12, 13 e 14 del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

sono state trasferite al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto. Con riguardo al solo trasferimento delle funzioni di cui all'art. 13, comma 6, lettere m) e p), del Decreto Legislativo n. 150 del 2009, relativamente ai progetti sperimentali e al Portale della trasparenza, detto trasferimento di funzioni è avvenuto previo accordo tra il Dipartimento della funzione pubblica e l'ANAC. Con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della Legge 23 agosto 1988, n. 400 il Governo provvede a riordinare le funzioni di cui al comma 9 in materia di misurazione e valutazione della performance, sulla base delle seguenti norme generali regolatrici della materia: a) revisione e semplificazione degli adempimenti a carico delle Amministrazioni Pubbliche, al fine di valorizzare le premialità nella valutazione della performance, organizzativa e individuale, anche utilizzando le risorse disponibili ai sensi dell'art. 16, commi 4 e 5, del Decreto-Legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111; b) progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria; c) raccordo con il sistema dei controlli interni; d) valutazione indipendente dei sistemi e risultati; e) conseguente revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione.

**2)** Gli *organismi indipendenti di valutazione* (art. 14) = Ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, si dota di un Organismo indipendente di valutazione della performance. L'Organismo sostituisce i servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al Decreto Legislativo n. 286/1999.

Presso l'Organismo indipendente di valutazione è costituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una struttura tecnica permanente per la misurazione della performance, dotata delle risorse necessarie all'esercizio delle relative funzioni.

**3)** *L'organo di indirizzo politico amministrativo* di ciascuna amministrazione (art. 15) = L'organo emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici, definisce in collaborazione con i vertici dell'amministrazione il Piano e la Relazione, verifica il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici, definisce il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché gli eventuali aggiornamenti annuali.

**4)** I dirigenti di ciascuna amministrazione = Il coinvolgimento diretto dei dirigenti nel ciclo della performance è intenso e multiforme. Infatti:

- ai sensi dell'art. 5 del decreto n. 150/2009 gli obiettivi di ciascuna Amministrazione sono programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa;
- ai sensi dell'art. 6 del Decreto n. 150/2009 il monitoraggio della performance è effettuato dagli organi di indirizzo politico amministrativo, con il supporto dei dirigenti, che insieme verificano l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi durante il periodo di riferimento e propongono, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio;

- ai sensi dell'art. 7, comma 2, del Decreto n. 150/2009 la funzione di misurazione e valutazione delle performance è svolta anche dai dirigenti di ciascuna amministrazione, secondo quanto previsto agli articoli 16 e 17, comma 1, lettera e-bis), del Decreto Legislativo n. 165/2001;
- ai sensi dell'art. 10, comma 5, del Decreto n. 150/2009 e in caso di mancata adozione del Piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti;
- ai sensi dell'art. 45 del Decreto n. 165/2001 i dirigenti, in quanto responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori, non possono non tener conto del fatto che l'erogazione degli stessi deve essere collegata, tra l'altro, alla performance individuale ed alla performance organizzativa.

È da notare, relativamente al comparto scolastico, che l'art. 74, comma 4, dello stesso D.Lgs. n. 150/2009 ha assegnato ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare di concerto con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, il compito di determinare *i limiti e le modalità di applicazione al personale docente della scuola* (oltre che al personale delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, ai tecnologi e ai ricercatori degli enti di ricerca) delle disposizioni dettate in tema di valutazione della performance, escludendo espressamente la costituzione degli OIV nell'ambito del sistema scolastico e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

L'esclusione normativa si riferisce esplicitamente al solo *perso-*

*nale docente*, sicché rimane a tutt'oggi problematica l'individuazione, per via puramente interpretativa, delle modalità applicative vavevoli invece per il personale ATA (amministrativo, tecnico ed ausiliario).

Chiarimenti al riguardo – che pure erano attesi – non sono desumibili dal DPCM 26 gennaio 2011. Il decreto ha provveduto unicamente ad una impostazione di larga massima del meccanismo di misurazione, valutazione e trasparenza della performance individuale del personale docente degli istituti e scuole del primo e secondo ciclo di istruzione e delle istituzioni educative. L'art. 5 del DPCM, infatti, ha affidato al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca il compito – sulla base di modalità definite da un protocollo di collaborazione adottato d'intesa con la Commissione di cui all'art. 13 del Decreto Legislativo n. 150/2009 – di stabilire con apposito provvedimento il *Sistema di misurazione e valutazione della performance* e di individuare le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione, nonché le modalità di monitoraggio e verifica dell'andamento della performance.

Nel concludere sul tema della modellistica generale del Sistema dei controlli, sin qui oggetto di illustrazione didascalica, non si può fare a meno di mettere in evidenza la *molteplicità delle forme* di verifica e di riscontro “interno” costruite dal legislatore italiano.

La varietà tipologica è connotata da un dato oggettivo ed innegabile, riconosciuto quasi all'unanimità anche in dottrina.

Il dato si riferisce alla perdurante disfunzionalità o insufficienza del Sistema complessivo: i modelli di controllo interno configurati dal legislatore con le riforme che hanno preso avvio negli anni '90 non

risultano tutti messi a regime, non tutti hanno raggiunto appieno gli obiettivi normativi prefigurati, non sempre hanno favorito – ad esempio in sede locale – andamenti più virtuosi della spesa pubblica.

È altamente significativa, in tal senso e con riferimento al comparto scolastico, un'indicazione desumibile dall'atto di indirizzo (per l'anno 2012) del MIUR datato 8 novembre 2011, lì dove si individua espressamente la seguente finalità strategica: *“Concludere il processo di adozione del modello di controllo di gestione presso le scuole statali, ed avviare lo stesso presso l'amministrazione centrale e periferica per la misurazione dell'efficacia e dell'efficienza della gestione finanziaria e amministrativa”*. Ciò sembra attestare, senza ombra di equivoci, che l'obiettivo non è stato sinora raggiunto, né è stato messo a regime.

Una conferma delle varie inadeguatezze sin qui esplicitate si ritrova nella **deliberazione n. 14/2012/G del 22 novembre 2012** concernente la *“Riorganizzazione dei controlli interni ai sensi del D.Lgs. 150/2009: ritardi applicativi e difficoltà operative”*. La Corte dei conti ha osservato che l'indagine svolta ha messo in risalto:

- molteplici aree di criticità che impongono una riflessione attenta sulle pratiche attuate e sull'opportunità stessa di perseverare nel percorso intrapreso;
- sicure difficoltà e ritardi delle amministrazioni nella implementazione di qualificanti istituti della riforma imputabili a fattori interni;
- il concorso di elementi esterni, prevalentemente riconducibili ad interventi normativi in ambiti interessati dalla riforma, che ne hanno di fatto impedito la realizzazione;
- la limitata estensione ed effettività operativa della pratica del controllo di gestione, fondamentale per la stessa sussistenza del

- controllo strategico cui fornisce essenziali elementi di conoscenza;
- la mancanza di adeguati sistemi informativi di supporto, mai implementati o dismessi per la scarsità delle risorse finanziarie disponibili;
- la ridotta capacità dei sistemi in uso di fornire parametri quantitativi relativi agli output prodotti, che consentendo di valutare l'efficienza delle strutture rende possibile la correzione delle pratiche inadeguate ed è quindi fondamentale per l'utile esercizio del controllo;
- difficoltà diffuse nell'analisi delle funzioni istituzionali e nella traduzione in output/servizi sufficientemente dettagliati e misurabili;
- assai poco evoluta situazione riferita alla rendicontazione sociale e alla individuazione degli stakeholders, primo passo per la sua realizzazione;
- carenze e problemi per l'adozione di indicatori più significativi, che si propongano soprattutto di misurare l'impatto dell'azione svolta
- limitata informatizzazione, presso diverse amministrazioni, del controllo strategico, essenziale per il passaggio continuo ed agevole di informazioni tra CRA e OIV, in ragione della scarsità di risorse finanziarie da destinarvi, anche se in via di accrescimento grazie ad iniziative assunte in house;
- scarse e poco documentate indicazioni circa la capacità delle amministrazioni di intervenire sui propri processi di attività attraverso la ripianificazione degli obiettivi ed interventi di più efficiente allocazione delle risorse umane/strumentali e razionalizzazione organizzativa in conseguenza delle risultanze dei controlli interni, in mancanza della quale l'intero sistema di controllo si traduce in uno sterile eser-

cizio privo di effetti significativi nel senso del miglioramento delle prestazioni;

- ritardi e incertezze applicative nell'attuazione delle disposizioni in materia di valutazione della performance individuale e conseguente remunerazione del merito, che riveste un'importanza fondamentale nel perseguimento della maggiore efficienza e produttività dell'Amministrazione;
- non sufficiente perimetrazione del ruolo e dei compiti degli OIV;
- risorse umane, strumentali e finanziarie destinate al funzionamento degli Organismi di valutazione limitate e non sempre funzionali ad un soddisfacente assolvimento delle funzioni.

Di conseguenza, la Corte dei conti ha in sintesi affermato che *"l'attuazione del disegno riorganizzativo dei controlli recato dal D.Lgs. 150 presenta a tutt'oggi grandi lacune e consistenti ritardi anche nelle parti avviate a compimento, tali da non consentire previsioni ottimistiche sulla futura evoluzione, quantomeno a breve termine. Ciò ancor più ove si consideri che nell'ambito della pluralità di fattori di criticità, diversi nella natura e nell'imputazione, che hanno concorso a determinare la situazione accertata, significative appaiono le carenze riscontrate nello stesso disposto normativo di riforma con riferimento alla configurazione dei poteri degli Organismi indipendenti di valutazione i quali, privi di capacità di acquisizione autonoma delle informazioni essenziali per l'esercizio del controllo, si trovano in una sostanziale dipendenza dalle strutture amministrative che ne sono oggetto, assolutamente incoerente con il ruolo istituzionale."*

### 3. I revisori dei conti

L'articolo 2 del D.Lgs. n. 286/1999 - nel testo vigente - stabilisce che organi appositamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della Pubblica Ammini-

strazione e, in particolare, gli *organi di revisione* (ovvero gli uffici di ragioneria, i servizi ispettivi, ivi compresi quelli di cui all'articolo 1, comma 62, della Legge 23 dicembre 1996, n. 662 e, nell'ambito delle competenze stabilite dalla vigente legislazione, i servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato e quelli con competenze di carattere generale) provvedono *"ai controlli di regolarità amministrativa e contabile"*.

Detti controlli, come in precedenza accennato, non includono verifiche da effettuarsi *in via preventiva*, se non nei casi espressamente previsti dalla legge e fatto salvo, in ogni caso, il principio secondo cui le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto sono adottate dall'organo amministrativo responsabile.

La prescrizione normativa è coerente con la posizione di *autonomia* (e correlate responsabilità individuali) del dirigente delle Istituzioni Scolastiche, nonché con il principio della distinzione tra potere di indirizzo e potere di gestione.

Tra l'altro ciò comporta che l'attività dei revisori, salvo diversa disposizione di legge, è volta a verificare la regolarità e legittimità di atti già adottati o deliberati (talvolta anche già messi in esecuzione) dall'Istituzione Scolastica.

Il controllo revisionale, in altre parole, normalmente si sostanzia in possibili *rilievi sulla gestione* e non incide sulla "efficacia giuridica" degli atti adottati; solo nel caso dell'esame del programma annuale di previsione, ad esempio, l'attività dei revisori assume valenze di tipo preventivo, nel senso che si sostanzia nella resa di un *parere* e, per ciò stesso, interviene prima che l'atto (nella specie: il programma finanziario) inizi a produrre i suoi effetti.

La suddescritta regola, è bene ripeterlo a scanso di equivoci, è di natura generale e fa esplicitamente salvi *"altri casi espressamente"*

*previsti dalla legge*". Tra questi ultimi si colloca, ad esempio, il caso della *certificazione di compatibilità finanziaria* che i revisori dei conti rilasciano sui contratti collettivi integrativi stipulati a livello di istituto, certificazione che ha natura palesemente "preventiva" e, quindi, interdittiva della produzione di effetti giuridici sino al momento (cfr. art. 6, comma 6, CCNL 29/11/2007) in cui interviene con esito positivo.

Ai Revisori dei conti operanti presso le scuole sono, inoltre, dedicate specifiche disposizioni recate dagli articoli 57 e 58 del Decreto Interministeriale n. 44/2001 (Regolamento concernente le "Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle Istituzioni Scolastiche").

L'art. 57 cit. fa esplicito rinvio all'art. 2 del D.Lgs. n. 286/1999. I revisori hanno, dunque, intestato il compito di svolgere i controlli e le verifiche di *regolarità amministrativa e contabile*.

In linea generale, riguardo a dette verifiche può dirsi che:

- trattasi di controlli di tipo "interno", rispetto a quelli svolto da controllori istituzionali "esterni" come la Corte dei conti;
- il controllo di "regolarità" comprende verifiche della "legittimità", anche se queste si differenziano dal tradizionale controllo di legittimità perché mirano a riscontrare non i singoli atti, ma intere *attività di gestione* delle quali il revisore-controllore deve attestare la legittimità, la regolarità e la correttezza.

Detti controlli, inoltre, si differenziano dalla "gestione" in sé riguardata e si collocano, di regola, a valle della stessa, proprio perché non comprendono, se non nei casi espressamente previsti dalla legge, riscontri da effettuare in via preventiva.

L'esatta qualificazione giuridica dei controlli svolti dall'organo di

revisione non è priva di conseguenze: i revisori non possono esercitare compiti di controllo gestionale; la collocazione della loro attività *all'esterno* dell'organo di gestione impedisce loro di adempiere la missione tipica del "controllore interno" in senso stretto, che è quella di operare come supporto del vertice dell'amministrazione per assicurare, attraverso la proposta di misure autocorrettive, il "*miglioramento continuo della gestione*".

L'art. 57 del D.I. n. 44/2001 ha inizialmente fissato numero, provenienza e durata in carica dei componenti di uno specifico organo collegiale, cui è stato affidato il "*riscontro di più istituti aggregati secondo la dimensione dei flussi finanziari, la vicinanza tra le sedi e la situazione geografica e ambientale in cui opera l'istituto scolastico*".

I commi 616 e 617 della citata Legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) - con decorrenza dal 1 gennaio 2007 - hanno previsto che il riscontro di regolarità amministrativa e contabile presso le Istituzioni Scolastiche statali sia effettuato da *due Revisori dei conti*, nominati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e dal Ministro della Pubblica Istruzione, con riferimento agli ambiti territoriali scolastici. Ne è conseguita la soppressione del terzo componente (revisore designato dagli enti locali).

Con DM n. 2520 del 13/12/2007 è stata disposta la nomina dei nuovi Revisori dei conti in rappresentanza del MIUR per il triennio 1 gennaio 2008 - 31 dicembre 2010 e, contestualmente, la cessazione dei revisori precedentemente in carica. Infine, con D.M. n. 33 del 2/5/2011 sono stati conferiti gli incarichi dei Revisori dei conti in rappresentanza del MIUR per il triennio 2011/13, mentre con i DD.MM. n. 34 e 35 del 2/5/2010 sono stati designati, per la nomina da parte della competente Regione Siciliana, i revisori dei conti in rap-

presentanza del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca nei collegi di revisione delle Istituzioni Scolastiche della Regione Sicilia risultanti scaduti.

Quanto ai compiti dei Revisori, l'articolo 58 del D.I. n. 44/2001 prevede che essi:

- vigilano sulla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa;
- esprimono il parere di regolarità contabile sul programma annuale proposto dalla giunta esecutiva ai sensi dell'art. 2, comma 3;
- procedono, tramite visite periodiche - anche individuali - da compiersi almeno due volte nell'anno, alla verifica della legittimità e regolarità delle scritture contabili e della coerenza dell'impiego delle risorse con gli obiettivi individuati nel programma e nelle successive variazioni di quest'ultimo, nonché alle verifiche di cassa.

I revisori esaminano, altresì, il conto consuntivo della gestione annuale in merito al quale:

- riferiscono sulla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale, secondo gli elementi tratti dagli atti esaminati e dalle verifiche periodiche effettuate nel corso dell'esercizio;
- rilevano il livello percentuale di utilizzo della dotazione finanziaria e delle dotazioni annuali di ciascun progetto d'istituto;
- evidenziano i risultati della gestione finanziaria e patrimoniale;
- esprimono parere (obbligatorio, ma non vincolante: v. art. 18, commi 5 e 6 D.I. n. 44/2001) sul conto consuntivo, con particolare riguardo alla concordanza dei risultati esposti con le scritture contabili;
- corredano la relazione con tabelle di rilevazione dei costi (personale, strumenti, servizi esterni, ecc.) inerenti alle attività e ai progetti realizzati nell'istituto, finalizzate all'analisi costi/bene-

fici da parte dell'amministrazione scolastica, nonché con altre notizie e dati richiesti dall'amministrazione vigilante.

L'azione di controllo deve riguardare l'esame degli atti di amministrazione della scuola sia sotto il profilo della legittimità, sia sotto quello della proficuità economico-finanziaria. Tuttavia, considerata la materiale impossibilità di esaminare tutta la documentazione di natura amministrativo-contabile e le scritture contabili esistenti presso l'istituzione scolastica, i revisori hanno il dovere di adottare criteri tali che consentano loro di raggiungere un buon livello di efficienza del controllo e di svolgere un'attività di sorveglianza della contabilità, di volta in volta per singoli settori, o per taluni rami di attività. L'azione revisionale, quindi, è svolta in prevalenza con l'adozione della *tecnica del campionamento*.

La Circolare MEF n. 26/2008, dopo aver rilevato che dall'esame dei verbali dei Revisori dei conti delle Istituzioni Scolastiche e da talune segnalazioni pervenute dalle Ragionerie Territoriali dello Stato sono emerse diverse anomalie nella *gestione patrimoniale delle scuole*, oltre ad una non sempre corretta ed uniforme interpretazione della normativa vigente - ha impartito specifiche istruzioni operative ai revisori, ricordando loro, in apposito allegato, la *check-list* dei principali controlli cui essi sono ordinariamente tenuti nell'ambito della loro attività istituzionale. I revisori devono:

- accertare l'avvenuto passaggio di consegne tra il Dirigente Scolastico e il Direttore dei Servizi Generali e Amministrativi, la corretta applicazione della prescritta procedura, nonché verificare la correttezza del verbale del passaggio di consegne dal quale deve risultare l'avvenuta effettuazione della ricognizione inventariale e l'apposizione delle firme

del Direttore uscente, del Direttore subentrante, del Dirigente Scolastico e del Presidente del Consiglio d'Istituto;

- controllare la corretta tenuta dei vari registri previsti per ciascuna tipologia di scuola;
- verificare la corretta applicazione dell'art. 29, comma 4, del D.I. n. 44/2001, in virtù del quale i documenti contabili obbligatori di cui al comma 1, anche se tenuti con sistemi automatizzati od a fogli mobili, devono contenere le pagine numerate, munite del timbro dell'Istituzione e siglate dal direttore, che, tra l'altro, a chiusura dell'esercizio, ha l'obbligo di attestare il numero delle pagine che compongono i documenti medesimi;
- verificare che le iscrizioni nei registri siano in ordine cronologico e che riportino tutti gli elementi indicativi della provenienza, consistenza, ubicazione, valore e, per i beni immobili, l'eventuale rendita;
- accertare la corrispondenza dei valori iscritti negli inventari con quelli riportati nel conto del patrimonio (mod. K);
- verificare la correttezza delle consistenze iniziali riportate nel mod. K e rilevare le cause di eventuali anomalie;
- assicurare il rispetto delle norme regolamentari relative alle procedure di variazione dei beni iscritti nell'inventario;
- verificare (a campione) la reale esistenza dei beni attraverso una effettiva ricognizione;
- verificare (a campione) la corretta apposizione sui beni mobili del numero identificativo nonché la corrispondenza con i registri inventariali;
- verificare (a campione) l'annotazione sulle fatture degli estremi di assunzione in carico dei beni sui vari registri;
- accertare che i beni mobili di proprietà degli Enti locali siano

inventariati separatamente dai beni dell'Istituto;

- accertare la corretta applicazione dell'art. 27 (Custodia del materiale didattico, tecnico e scientifico, dei laboratori e delle officine) e dell'art. 52 (Vendita di materiali fuori uso e di beni non più utilizzabili) del D.I. n. 44/2001.

I Revisori in rappresentanza del MEF devono anche far pervenire alle competenti Ragionerie Territoriali, entro il 30 aprile di ogni anno, i dati relativi alla consistenza ed alle variazioni patrimoniali delle Istituzioni Scolastiche presso le quali espletano l'attività. In caso di assenza o di impedimento del rappresentante del MEF, a tali adempimenti dovrà provvedere il DSGA dell'Istituto scolastico.

Inoltre, l'art. 6, comma 20 del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, recante *"Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"* (cd. *spending review*), ha modificato il menzionato comma 616 della legge finanziaria 2007 ed ha previsto che:

- a decorrere dall'anno 2013 gli ambiti territoriali scolastici sono limitati nel numero a non più di 2.000 e comunque ciascuno è composto da almeno quattro istituzioni (a tale proposito l'avviso 8214/2012 informa che in ottemperanza alla disposizione gli UU.SS.RR. hanno provveduto a rimodulare gli ambiti territoriali scolastici e, di conseguenza, le nomine dei funzionari nominati nel triennio 2011-2013 sono revocate alla data del 31/12/2012);
- i revisori dei conti operanti presso le scuole sono tenuti allo svolgimento dei controlli ispettivi di secondo livello per i fondi europei, nonché di ogni altra verifica e controllo richiesti dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La **Circolare MEF n. 44/2013**, a

proposito dei controlli sulla rendicontazione dei fondi europei assegnati dallo Stato o dalle Regioni alle Istituzioni Scolastiche statali previsti dall'art. 6, comma 20, del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135, ha precisato che la fattispecie in argomento concerne esclusivamente i controlli di secondo livello che l'Autorità di Audit dei due Programmi Operativi Nazionali (PON), a responsabilità MIUR, conduce in ordine alle attività finalizzate alla formulazione del parere a corredo della Relazione Annuale di Controllo. Tali operazioni sono quindi strettamente legate all'ambito dell'attività di una specifica Direzione Generale del MIUR che svolge le funzioni di Autorità di Audit per due specifici programmi operativi nazionali: PON «Competenze per lo Sviluppo» in ambito FSE e PON «Ambienti per l'apprendimento» in ambito FESR. Pertanto, non sembra sussistere alcuna previsione di carattere normativo, primario o secondario, che attribuisca ai Revisori dei conti, nominati in rappresentanza del MEF il compito della certificazione della rendicontazione finale delle spese delle Istituzioni Scolastiche riguardanti i progetti relativi alla Programmazione Operativa Regionale (POR).

Altro compito specifico affidato ai revisori operanti presso le scuole si riferisce ai contratti integrativi stipulabili a livello di singola Istituzione Scolastica ai sensi dell'art. 6, comma 6, del CCNL 29/11/2007.

Il vigente art. 40-bis del D.Lgs. n. 165/2001 (come riscritto dal D. Lgs. n. 150/2009) prevede che i revisori dei conti effettuino il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, *“con particolare riferimento alle disposizioni in-*

*derogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori”*.

È da rammentare che la sottoscrizione del contratto integrativo a livello di scuola da parte della delegazione trattante dà luogo ad una *ipotesi di contratto*.

L'ipotesi è accompagnata da una *relazione illustrativa* (curata da Dirigente Scolastico e che deve fra l'altro evidenziare gli effetti attesi dalla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, soprattutto con riferimento alla natura premiale e selettiva cui è connessa l'erogazione delle risorse, la ricaduta sui livelli di produttività individuale e collettiva, la garanzia del servizio pubblico, l'interesse specifico della collettività, anche in relazione alle richieste dei cittadini), nonché da una *relazione tecnico-finanziaria* (curata dal DSGA).

Nelle more della pubblicazione nei siti istituzionali di "appositi schemi", le amministrazioni sono tenute ad utilizzare gli schemi già in uso (cfr. CM Funzione Pubblica n. 7/2010).

La **Circolare MEF n. 25 del 19 luglio 2012**, poi, ha diramato gli schemi della Relazione illustrativa e della Relazione tecnico-finanziaria dei contratti integrativi.

Le due relazioni, secondo la normativa vigente, sono finalizzate:

- a supportare la delegazione trattante di parte pubblica con uno strumento uniforme di esplicitazione e valutazione dei contenuti del contratto sottoposto a certificazione;
- a supportare gli organi di controllo con un omogeneo piano di verifica della certificazione degli atti della contrattazione integrativa, rendendo organici e sequenziali i diversi aspetti del controllo;
- a fornire al cittadino/utente, che ha accesso a tali atti nella sezione trasparenza del sito web delle diverse Amministrazioni, la

piena visibilità e confrontabilità dei contenuti esplicativi degli accordi stipulati in sede integrativa.

Gli schemi sono articolati in moduli, a loro volta divisi in sezioni, che possono essere eventualmente dettagliate in voci e sotto voci.

L'organizzazione in forma modulare degli schemi consente a ciascuna Amministrazione di completare i moduli/sezioni/voci e sotto-voci ritenuti rilevanti per lo specifico contratto integrativo oggetto di esame.

Le parti ritenute non pertinenti dal compilatore dovranno essere comunque presenti nella relazione illustrativa e nella relazione tecnico-finanziaria, anche se completate dalla formula "parte non pertinente allo specifico accordo illustrato".

Spetta all'Organo di certificazione (nel caso delle scuole: i revisori dei conti) valutare anche la coerenza delle sezioni omesse.

Poiché la materia risulta in evoluzione (es. in relazione alla riduzione del numero di comparti di contrattazione collettiva e specifiche tipologie professionali, alla durata dei contratti collettivi di livello nazionale prevista dal Decreto Legislativo 150/2009, nonché ai vincoli imposti dal decreto Legge n. 78/2010 convertito con Legge n. 122/2010 e successivi interventi del legislatore), gli schemi di relazione illustrativa e di relazione tecnico-finanziaria debbono essere considerati perfettibili ed aggiornabili in relazione all'evoluzione delle disposizioni legislative e contrattuali di primo livello oltre che aggiornabili alla luce delle esperienze applicative che ne deriveranno, anche mediante note allegate esplicative o di approfondimento su singoli aspetti applicativi.

Lo schema di relazione illustrativa è composto da due distinti moduli, la cui compilazione è in ogni caso obbligatoria: 1. Illustrazione degli aspetti procedurali e



sintesi del contenuto del contratto - 2. Illustrazione dell'articolato del contratto e relativa attestazione della compatibilità con i vincoli derivanti da norme di legge e di contratto nazionale; modalità di utilizzo delle risorse accessorie; risultati attesi in relazione agli utilizzi del fondo ed all'erogazione delle risorse premiali; altre informazioni utili. Per la corretta compilazione dei moduli le Amministrazioni fanno riferimento, oltre che alle istruzioni riportate nella circolare, alle circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica del 13 maggio 2010, n. 7, Contrattazione integrativa. Indirizzi applicativi del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nonché alle lettere circolari: n.1 del 17 febbraio 2011 (Applicazione del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Intesa del 4 febbraio 2011. Decorrenze); n. 7 del 5 aprile 2011 (Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150: chiarimenti applicativi).

Lo schema di relazione tecnico-finanziaria sull'utilizzo delle risorse previste nei Fondi per la contrattazione integrativa è suddiviso in quattro moduli, la cui compilazione è in ogni caso obbligatoria: 1. Costituzione del Fondo per la contrattazione integrativa 2. Definizione delle poste di destinazione del Fondo per la contrattazione integrativa 3. Schema generale riassuntivo del Fondo per la contrattazione integrativa 4. Compatibilità economico-finanziaria e modalità di copertura degli oneri del Fondo con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio.

Gli schemi riguardano tutti i contratti, comunque denominati, stipulati a livello di contrattazione integrativa.

Ipotesi di contratto e relazioni di accompagnamento sono assoggettate alla certificazione dei revisori.

Soltanto a seguito degli adempimenti, preliminari ed obbligatori il

contratto integrativo può essere sottoscritto in via definitiva e si può dare corso a tutti gli effetti giuridici da esso indotti, compresa la possibilità di liquidare e di corrispondere somme al personale scolastico avente diritto. Le contrattazioni integrative *periferiche di sede o di istituto* (tra cui quelle delle scuole) non sono assoggettate all'obbligo comunicazionale ed alla procedura di controllo previsti dal comma 2 dell'articolo 40-bis, che ha ricondotto nel corpo del D.Lgs. n. 165 del 2001 la particolare forma di controllo in precedenza regolata dall'articolo 39, comma 3-ter, della Legge n. 449/1997 e successive modificazioni ed integrazioni.

Le strutture con organico superiore a 200 unità devono trasmettere l'ipotesi di accordo sottoscritta alla Funzione pubblica e al MEF e procedono alla stipula decorsi trenta giorni dalla data di ricevimento da parte della Funzione pubblica (controllo esercitato ai sensi dell'art. 40-bis, comma 2, del D.Lgs. 165 del 2001).

La Nota Circolare **Funzione Pubblica n. 7 del 5/4/2011** ha chiarito che **sono esclusi da tale obbligo "gli accordi di istituto scolastico"**.

Le scuole devono trasmettere in via telematica il testo del contratto stipulato all'ARAN (per monitoraggi) e al CNEL entro cinque giorni dalla sottoscrizione. La Circolare Funzione Pubblica n. 7 del 5/4/2001 ha chiarito che a tali soggetti va inoltrato il testo contrattuale stipulato in via definitiva, positivamente certificato dagli organi interni deputati al controllo.

Tutte le strutture (quindi anche le scuole) devono pubblicare in modo permanente sul proprio sito istituzionale i contratti integrativi stipulati, con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa certificate dagli organi di controllo

La *certificazione di compatibilità dei costi* prende in considerazione stime e calcoli impostati sulla base

delle clausole dettate dal contratto di livello superiore (dunque il raffronto accertativo per il rilascio di una certificazione positiva va fatto tenendo conto della copertura finanziaria del contratto collettivo nazionale e dei dettami del contratto nazionale medesimo).

La certificazione verifica ed attesta che il contratto integrativo non contenga *clausole difformi* che trasgrediscano, in maniera diretta o indiretta, i limiti di copertura finanziaria che sorreggono il contratto nazionale operante a monte.

La certificazione inoltre – consistendo in una verifica, ma anche in una formale *dichiarazione* di compatibilità – per sua stessa natura non può essere *sussequente o postuma* all'attivazione degli effetti giuridici del contratto certificato.

La certificazione, infine, deve limitarsi all'esame dei profili di legittimità (cioè all'osservanza di norme e prescrizioni di diritto), mentre non entra nel "merito" (cioè nelle opzioni che siano ispirate a regole o criteri di opportunità e non a parametri giuridici) delle scelte compiute dalle parti contrattuali.

È indispensabile a tal proposito rammentare che, secondo noti e più generali concetti giuridici (cfr. tra molte: Cass. SS.UU. n. 7024 del 28/3/2006), si può parlare di "scelte discrezionali", di un relativo "potere discrezionale" e di "scelte di merito" unicamente quando una norma, di legge oppure di contratto nazionale, consenta di compiere *una scelta elettiva od opzionale* fra più comportamenti tutti *giuridicamente ammessi e tutti di pari valore giuridico*; in altre parole, uno sconfinamento dalle opzioni astrattamente consentite dalla legge non configura mai, neppure in sede di contrattazione collettiva, una *scelta discrezionale o di merito* e, perciò, ben può essere oggetto di rilievo da parte del revisore dei conti.

Quanto all'erogazione del trattamento economico accessorio, è da

notare che l'art. 45 del D.Lgs. 165/2001 novellato impone che il trattamento medesimo, nel rispetto dei principi della selettività e della *corrispettività*, sia collegato:

- a) alla *performance individuale*;
- b) alla *performance organizzativa* con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione;
- c) all'*effettivo svolgimento* di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute.

Responsabile dell'attribuzione del trattamento accessorio è il dirigente (quindi: il Dirigente Scolastico). I revisori, invece, vigilano sull'osservanza delle disposizioni di legge e ne riscontrano l'attuazione.

Qualora il contratto integrativo contenga clausole non conformi alla legge - cioè nei casi di violazione dei vincoli finanziari oppure dei limiti "di competenza" (riserva di "materia" imposta dalla contrattazione nazionale o da *norme imperative* di legge) - le clausole del contratto integrativo sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile (cd. *eterointegrazione automatica*).

Altri compiti di tipo generale, affidati cioè indistintamente a tutti i revisori operanti presso le Pubbliche Amministrazioni, sono sanciti da disposizioni dettate in altre leggi ordinarie. Si può ricordare esemplificativamente che :

- l'art. 28 della Legge 27/12/2002, n. 289 (finanziaria 2003) ha previsto l'obbligo di fornire al Ministero dell'Economia e Finanza, allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ogni utile informazione sul comportamento dell'amministrazione controllata;
- l'art. 4 del DPR n. 322/1988 ha previsto l'obbligo di sottoscrivere

la dichiarazione di sostituto d'imposta (mod. 770);

- l'art. 48-bis, comma 1, del DPR 29/9/1973, n. 602, come introdotto dall'articolo 2, comma 9, del Decreto-Legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 novembre 2006, n. 286, ha disposto che le Amministrazioni Pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo n. 165/2001 (tra cui le Istituzioni Scolastiche), prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, verificano, anche in via telematica, se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a detto importo e, in caso affermativo, non procedono al pagamento, segnalando la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo. La circolare Rag. Gen. Stato n. 28 del 6 agosto 2007 (cui hanno fatto seguito le Circolari n. 29/2007, n. 22/2008, n. 29/2009 e n. 27/2011) hanno impartito istruzioni per adempiere - nonché per controllare l'avvenuto corretto adempimento - l'obbligo di verificare l'inesistenza di pendenze fiscali prima di effettuare pagamenti superiori a 10mila euro (cd. *verifica degli inadempienti*), a decorrere dalla data di entrata in vigore di apposito regolamento del Ministro dell'Economia e delle Finanze, che ha stabilito le concrete modalità attuative (v. Decreto 18 gennaio 2008, n. 40, entrato in vigore il 29 marzo 2008 e riferito a tutte le Amministrazioni Pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo n. 165 del 2001, tra cui le

scuole). Nel caso di rilevata inosservanza dell'adempimento, nel rispetto dei termini di prescrizione indicati dall'articolo 1 della Legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni i Revisori dei conti devono provvedere a trasmettere apposita segnalazione alla competente Procura Regionale della magistratura contabile, in conformità delle direttive contenute nell'Indirizzo di coordinamento del 28 febbraio 1998, n. 16, del Procuratore Generale della Corte dei conti (ora sostituito dalla più recente nota PG 9434/2007P del 2 agosto 2007);

- l'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 ha disposto che entro il 30 giugno di ciascun anno le Amministrazioni Pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi retribuiti ai propri dipendenti sono tenute a comunicare al Dipartimento della Funzione Pubblica l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati. Per consentire ai competenti Uffici di ottemperare a tale obbligo di legge, i revisori devono compilare e comunicare al MEF, come previsto da Circolare n. 20/2009, apposita scheda accludendo, per ciascun incarico svolto così come specificato dal comma 6 della richiamata normativa, copia delle comunicazioni che i soggetti pubblici o privati che erogano compensi sono obbligati a inviare all'amministrazione conferente entro il 30 aprile di ciascun anno.

Relativamente alla tematica delle *responsabilità personali* dei Revisori dei conti, serve notare che il Decreto n. 44/2001 non reca disposizioni esplicite in proposito: ciò comporta la piena applicabilità delle disposizioni generali vigenti in materia.

Il fondamento costituzionale della responsabilità degli agenti pubblici (sia essa penale, civile o amministrativa) risale all'art. 28 della

Costituzione, lì dove si precisa che *"i funzionari e i dipendenti dello Stato sono direttamente responsabili secondo le leggi penali ed amministrative"*.

Viene, inoltre, in rilievo l'art. 2407 c.c. che, pur se riguardante la responsabilità dei "sindaci" delle società, costituisce punto di riferimento cui attinge l'elaborazione giurisprudenziale concernente le responsabilità di soggetti incaricati di funzioni di revisione anche nelle Pubbliche Amministrazioni. La disposizione civilistica sancisce che *"i sindaci devono adempiere i loro doveri con la diligenza del mandatario, sono responsabili della verità delle loro attestazioni e devono conservare il segreto sui fatti e sui documenti di cui hanno conoscenza per ragione del loro ufficio. Essi sono responsabili solidalmente con gli amministratori per i fatti o le omissioni di questi, quando il danno non si sarebbe prodotto se essi avessero vigilato in conformità degli obblighi della loro carica"*.

Acquista importanza anche l'art. 1710 del codice civile, lì dove si prevede che il mandatario è tenuto ad eseguire il mandato con la diligenza del *"buon padre di famiglia"*. In assenza di una definizione espressa di siffatta diligenza, dottrina e giurisprudenza hanno fatto ricorso a criteri oggettivi basati su concetti quali: sollecitudine, perizia, capacità professionale, ecc.

Da tenere presente che i concetti di *correttezza* (art. 1175 cod. civ.) e di *buona fede* (art. 1375 cod. civ.) esulano dalle fattispecie di diligenza.

L'eventuale trasgressione dell'obbligo di diligenza comporta ipotesi di responsabilità disciplinari (decadenza dalla carica, ammessa solo in presenza dell'inadempienza da accertare con garantito procedimento), civile, penale, patrimoniale (amministrativo contabile).

Va precisato che la diligenza da adottare è quella richiesta dalla

natura della attività, ai sensi dell'art. 1176, 2° comma c.c. Poiché questa è intrinsecamente *contabile-professionale*, ne consegue che la diligenza che si deve pretendere è quella dell'avveduto revisore contabile esterno indipendente che, pur non dovendo assicurare il risultato della corretta e veritiera rappresentazione contabile dei fatti gestionali, deve tendere alla migliore realizzazione possibile dell'incarico.

La norma impone, perciò, al revisore dei conti una diligenza particolarmente qualificata dalla perizia e dall'impiego degli strumenti tecnici adeguati al tipo di attività dovuta. Sotto questo riguardo, può dirsi che l'impegno richiesto è superiore a quello del *comune debitore*. Va però tenuto presente che il criterio applicabile è pur sempre quello della normale diligenza, in quanto il revisore deve impiegare la perizia e i mezzi tecnici adeguati allo *standard professionale* della sua categoria. Tale standard servirà a determinare il contenuto della prestazione dovuta e la misura della responsabilità, conformemente alla regola generale. Non si può quindi parlare di una *responsabilità aggravata*.

In conclusione, nei confronti dei revisori operanti presso le istituzioni scolastiche non sembra configurabile, rispetto all'Amministrazione Scolastica controllata, la responsabilità "civile" ordinaria (sussistente pure per *colpa lieve*) che solitamente caratterizza la posizione degli addetti alla revisione aziendale.

I revisori, nell'assolvimento del loro incarico, intessono una relazione di tipo "funzionale" con l'amministrazione scolastica e restano assoggettati ad una speciale disciplina pubblicistica, il cui assetto resterebbe stravolto se nei loro confronti dovesse ritenersi ammissibile l'azione risarcitoria civile innanzi al giudice ordinario, in sostituzione della responsabilità amministrativo-contabile azionabile, in-

vece, innanzi al giudice contabile munito di giurisdizione *speciale ed esclusiva*.

Per essi, pertanto, va presa in considerazione l'intera tematica concernente la cd. *"responsabilità patrimoniale"* affidata alla competenza cognitiva della Corte dei conti, che insorge nei casi in cui una loro condotta (attiva od omissiva) possa essere considerata colposamente o dolosamente causativa, anche mediante mero "concorso" con gli organi di amministrazione attiva, di un danno erariale.

#### 4. Le ragioni dello Stato

Inclusa nell'assetto nazionale dei controlli è la funzione delle Ragionerie dello Stato (Ragioneria Generale dello Stato, Uffici centrali di bilancio presso ciascun Ministero (UCB) e Ragionerie territoriali dello Stato (RTS), che nel loro insieme costituiscono il cosiddetto "Sistema delle Ragionerie").

Le attività di vigilanza e riscontro svolte da detti Uffici, originariamente regolate dal R.D. n. 1036/1924 e dal connesso DM di esecuzione 12 agosto 1924, sono state rimodellate e ridefinite tramite il succedersi di affastellate modifiche normative (DPR n. 367/1994; Legge n. 94/1997; D.Lgs. 430/1997; DPR n. 38/1998; Legge 27/12/2006 n. 296, DM 23 dicembre 2010 a proposito di riassetto territoriale).

Un più organico ridisegno di competenze ed attività è stato effettuato per il tramite del Decreto Legislativo n. 123 del 30 giugno 2011, emanato in attuazione dell'articolo 49 della Legge n. 196 del 31 dicembre 2009 ed entrato in vigore il 18 agosto 2011. Primi chiarimenti operativi in proposito sono stati diramati con la circolare MEF n. 25 del 7 settembre 2011.

Il **Decreto Legislativo n. 123/2011** ha precisato che:

Sono assoggettati al *controllo preventivo di regolarità amministrativa*

*tiva e contabile* tutti gli atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato, ad eccezione di quelli posti in essere dalle amministrazioni, dagli organismi e dagli organi dello Stato dotati di autonomia finanziaria e contabile. Sono in ogni caso soggetti al controllo i seguenti atti:

- a) atti soggetti a controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti;
- b) decreti di approvazione di contratti o atti aggiuntivi, atti di cottimo e affidamenti diretti, atti di riconoscimento di debito;
- c) provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo;
- d) atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio;
- e) accordi in materia di contrattazione integrativa, di qualunque livello, intervenuti ai sensi della vigente normativa legislativa e contrattuale. Gli accordi locali stipulati dalle articolazioni centrali e periferiche dei Ministeri sono sottoposti al controllo da parte del competente Ufficio centrale del bilancio;
- f) atti e provvedimenti comportanti trasferimenti di somme dal bilancio dello Stato ad altri enti o organismi;
- g) atti e provvedimenti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa, nonché del conto del patrimonio.

A seguito della *registrazione contabile* sono accantonate e rese indisponibili le somme fino al momento del pagamento.

L'Ufficio di controllo (Ufficio centrale Bilancio o RTS) esamina gli atti di spesa sotto il profilo della regolarità amministrativa, con riferimento alla normativa vigente, può richiedere chiarimenti o comunicare osservazioni. In caso di esito negativo del controllo, gli atti non producono effetti a carico del bilancio dello Stato, salvo che sia

esplicitamente richiesto di dare *ulteriore corso al provvedimento sotto la responsabilità del dirigente titolare della spesa*.

Gli atti assoggettabili devono essere inviati all'Ufficio di controllo contestualmente alla loro adozione. Entro trenta giorni dal ricevimento, l'Ufficio di controllo provvede all'apposizione del visto di regolarità amministrativa e contabile. Il termine è di sessanta giorni per i provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo e per gli atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio. Per gli accordi in materia di contrattazione integrativa restano fermi i termini previsti dalle vigenti disposizioni contrattuali. Fatte salve le norme in materia di controllo da parte della Corte dei conti, trascorso il termine senza che l'Ufficio di controllo abbia formulato osservazioni o richiesto ulteriore documentazione, l'atto è efficace e viene restituito munito di visto. In presenza di osservazioni o di richiesta di chiarimenti, invece, i termini sono interrotti fino al momento in cui l'ufficio di controllo riceve i documenti o i chiarimenti richiesti.

La **Circolare MEF n. 25/2011**, ripercorrendo diffusamente il testo del Decreto Legislativo n. 123/2011, ha chiarito che:

Con la dizione "*atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato*" devono intendersi gli atti che vanno ad incidere sui singoli stati di previsione, in quanto comportanti un'attività di gestione delle relative risorse finanziarie, quali gli impegni, i pagamenti, gli ordini di accreditamento, le assegnazioni fondi ai sensi della Legge 17 agosto 1960, n. 908, ed in genere tutti gli atti e provvedimenti che comportano una transazione sul sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (SIRGS), nonché gli atti di variazione patrimoniale ed i provvedimen-

ti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa.

Devono in ogni caso essere assoggettati al controllo preventivo gli "atti di riconoscimento di debito". Sul punto vale l'obbligo per le amministrazioni di inviare tali provvedimenti anche alla competente Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 23, comma 5, della Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Sono stati disciplinati separatamente (articoli 5 e 6) i due aspetti di cui si compone il controllo: "*controllo amministrativo*" e "*controllo contabile*".

I due aspetti integrano due momenti del procedimento di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, il quale, comunque, ha carattere unitario.

Pertanto, il termine di 30 giorni entro il quale l'Ufficio di controllo può formulare osservazioni deve intendersi in maniera unitaria riferito ad entrambe le predette tipologie di controllo preventivo; ciò in linea con le previsioni della Legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché con le norme vigenti in materia di controllo della Corte dei conti (articolo 3 Legge 14 gennaio 1994, n. 20).

Entro tale termine complessivo di 30 giorni il controllo va espletato sotto il profilo sia contabile che amministrativo, fatta eccezione per i provvedimenti o contratti di assunzione del personale e per gli atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio per i quali è previsto un termine di 60 giorni, nonché per gli accordi in materia di contrattazione integrativa, per i quali restano fermi i termini previsti dalle vigenti disposizioni contrattuali (articolo 8, comma 1). Sul punto si richiama l'articolo 2963 del codice civile, secondo il quale se il termine scade in giorno festivo, è prorogato di diritto al giorno seguente non festivo.

Nei casi in cui l'Ufficio di control-

lo formuli osservazioni per rilevati vizi dell'atto sotto il profilo amministrativo, il dirigente responsabile può rispondere alle osservazioni ed insistere nell'adozione dell'atto, che avrà corso sotto la sua personale responsabilità.

Restano escluse dall'attivazione della procedura di assunzione di responsabilità da parte del dirigente (articolo 7, comma 3, e articolo 10, comma 1) i casi tassativamente previsti dall'articolo 10, comma 3, relativi a provvedimenti non sorretti da un'obbligazione giuridicamente perfezionata o che dispongano l'utilizzo di somme destinate ad altre finalità, ovvero i pagamenti cd. *in conto sospeso* di cui all'articolo 14 del Decreto Legge 31 dicembre 1996, n. 669.

Questi ultimi (cfr. **Circolare MEF n. 24 del 27 agosto 2014**) si riconnettono alla circostanza per cui una Amministrazione dello Stato sia temporaneamente impossibilitata a dare corso a un'ingiunzione di pagamento, sancita da un provvedimento giurisdizionale o da un lodo arbitrale avente efficacia esecutiva, per la momentanea carenza di disponibilità finanziarie nel pertinente capitolo di spesa.

Al fine di ovviare, nel rispetto dei diritti del creditore già riconosciuti in sede contenziosa, alla suddetta problematica, la vigente normativa consente, in presenza di determinati presupposti, al dirigente responsabile di emettere uno speciale ordine di pagamento (denominato **SOP**) rivolto alla tesoreria dello Stato (Banca d'Italia), con il quale chiede alla stessa di effettuare il pagamento registrandolo in conto sospeso, in attesa della regolarizzazione contabile che avverrà non appena saranno rese disponibili le necessarie risorse sul pertinente capitolo.

Si tratta di un procedimento speciale – fondamentalmente correlato a situazioni di emergenza, dovendosi limitare tali operazioni,

costituenti partite in conto sospeso, nei soli casi dovuti e per il tempo strettamente necessario – finalizzato, tra l'altro, ad evitare i possibili aggravii di spesa scaturenti da una procedura esecutiva intrapresa dal creditore, il tutto al fine di contemperare, in pratica, il diritto del medesimo creditore con le esigenze di finanza pubblica, le quali potrebbero essere lese, ad esempio, da un eventuale pignoramento dei fondi in tesoreria.

La circolare menzionata ha diramato esaustive indicazioni in merito agli aspetti operativi concernenti i SOP, sia per quanto attiene ai presupposti per la loro emissione sia, soprattutto, in riferimento alle fasi di monitoraggio e controllo incombenti, a seconda dei casi, alle Ragionerie Territoriali dello Stato (RTS) o agli Uffici Centrali di Bilancio (UCB) competenti.

L'iter per l'emissione del SOP è un procedimento che si applica *esclusivamente alle Amministrazioni statali*, costituendo il SOP, peraltro, un atto dovuto, sempre che ne ricorrano i presupposti di legge. D'altra parte, una ingiustificata inerzia dell'Amministrazione, come accennato, oltre a ledere i diritti del creditore, può comportare maggiori oneri per la finanza pubblica, con potenziali risvolti in ordine a profili di responsabilità amministrativa del dirigente interessato, preposto all'esecuzione della sentenza di condanna della Pubblica Amministrazione (in questo senso anche le scuole possono fare ricorso alla procedura segnalando la necessità al MIUR).

Per legittimare l'emissione del SOP, comunque, occorre che il creditore provveda alla notifica della sentenza (o del lodo) – in cui è sancita la condanna al pagamento di una somma di denaro – all'Avvocatura dello Stato, per la decorrenza dei termini strettamente processuali, e alla competente Amministrazione statale, ai fini della

decorrenza dei termini per l'esecuzione spontanea da parte della stessa.

Concluso il succinto panorama delle attività di competenza delle Ragionerie, va ricordato che l'Ufficio di controllo avrà l'obbligo di trasmettere alla Corte dei conti gli atti di spesa oggetto di osservazione, nel caso in cui agli stessi si sia, comunque, dovuto dare corso su espressa richiesta del dirigente responsabile (articolo 10, comma 1).

In massima sintesi, con riferimento al comparto della scuola, si può dire che gli istituti scolastici statali inviano per il controllo alla Ragioneria territoriale (RTS) di riferimento tutti gli atti ed i provvedimenti con i quali gestiscono il personale dipendente, docente ed amministrativo, tecnico ed ausiliario, dall'assegnazione delle supplenze con contratto a tempo determinato, all'immissione in ruolo con contratto a tempo indeterminato e conseguente ricostruzione della carriera, ai provvedimenti che variano il trattamento economico (quali assenze, aspettative, etc.) od anche lo status giuridico (part/time, cambio di qualifica, etc.), fino alla cessazione dal servizio.

La **Circolare MEF n. 3/2014** ha fornito risposte a quesiti inerenti alla possibilità di accettare, in sede di controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui al Decreto Legislativo 30 giugno 2011, n. 123, documenti in formato elettronico trasmessi a mezzo posta elettronica ordinaria, posta elettronica certificata, ovvero presentati su supporti quali CD-ROM o altri dispositivi di memorizzazione digitale.

La circolare tra l'altro ha sottolineato che:

- l'articolo 2, comma 8, del Decreto Legislativo in parola dispone l'adeguamento dei controlli di regolarità amministrativa e contabile al processo di dematerializzazione degli atti, nel rispetto delle regole tecniche per la ri-

produzione e conservazione dei documenti su supporto idoneo a garantirne la conformità agli originali, secondo la vigente normativa di riferimento.

- l'articolo 9, nel prevedere che la documentazione a corredo degli atti sottoposti al controllo debba essere allegata in originale; essendo ammesso l'uso della copia conforme solo in presenza di specifiche condizioni di imprescindibile esigenza di conservazione dei documenti originali presso l'ufficio emittente fa salve le disposizioni in materia di dematerializzazione degli atti e dei flussi informativi tra le Pubbliche Amministrazioni, con particolare riferimento alle norme del Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD).

La circolare ha poi chiarito taluni concetti di natura tecnica contemplati nel CAD, ha approfondito i profili di efficacia giuridica dei documenti informatici ed infine alla luce del quadro normativo di riferimento ha fornito indicazioni ai fini del corretto espletamento dell'attività di controllo di regolarità amministrativa e contabile.

In particolare ha precisato che:

1. la trasmissione con mezzi di scambio che garantiscono l'identità del mittente e del destinatario nonché la certezza dell'invio e della ricezione, come la posta elettronica certificata, non conferiscono di per sé efficacia probatoria degli originali ai documenti trasmessi in copia;
2. i documenti originali informatici, sottoscritti con firma elettronica qualificata o con firma digitale, ovvero con firma elettronica avanzata conforme alle regole tecniche di cui all'articolo 71 del CAD, hanno piena efficacia giuridica e soddisfano il requisito della forma scritta;
3. le copie informatiche di documenti, siano essi in origine ana-

logici oppure informatici, acquistano l'efficacia probatoria degli originali da cui sono tratti se ad esse è apposta (singolarmente, su ciascuna delle copie) o associata (collettivamente, ad un insieme di copie) la firma digitale di persona idonea ad attestare la conformità agli originali;

4. le copie su supporto analogico di documenti informatici, se conformi alle vigenti regole tecniche, anche con riguardo alle disposizioni sulla conservazione dell'originale, hanno la stessa efficacia probatoria degli originali se la loro conformità non è espressamente disconosciuta. Negli altri casi, ovverosia quando gli originali informatici non sono stati formati e non sono conservati nel rispetto delle regole stabilite dal CAD, la conformità agli originali deve essere attestata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato.

Infine, la Corte dei conti – Sez. controllo Abruzzo (Delibera n. 367 del 13/11/2014) ha avuto occasione di precisare che il Decreto Legislativo n. 123/2011 scandisce la sequenza temporale delle fasi in cui si articola il procedimento di controllo con la fissazione, per ciascuna di esse, di termini perentori. Più precisamente, l'ufficio di controllo ha a disposizione 30 giorni (60 nei casi di provvedimenti o contratti di assunzione del personale e per gli atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio) per l'eventuale richiesta di chiarimenti o formulazione di osservazioni; decorso infruttuosamente tale termine l'atto atto acquista efficacia definitiva.

La comunicazione tempestiva delle richieste di chiarimenti o delle osservazioni interrompe i termini del controllo (art. 8, comma 3) e apre una nuova fase in capo al dirigente responsabile dell'atto il quale, entro trenta giorni, deve

comunicare se intende modificare o ritirare l'atto, per conformarsi alle indicazioni ricevute dall'ufficio di controllo.

In caso di atteggiamento silente del dirigente, allo scadere del termine, il provvedimento non acquista efficacia, rimane improduttivo di effetti contabili e viene restituito all'amministrazione emittente, privo del visto.

In questa fase del procedimento di controllo si inserisce l'art. 10, comma 1, del D.Lgs. n. 123/2011 il quale positivizza il carattere non assolutamente impeditivo, rispetto all'esecutività degli atti, delle osservazioni formulate in fase di controllo.

Detta norma, infatti, consente al dirigente responsabile, qualora questi non intenda modificare o ritirare l'atto alla luce dei rilievi e delle osservazioni formulate dalla Ragioneria dello Stato in sede di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, di disporre di dare comunque seguito al provvedimento, sotto la propria responsabilità.

In tale ipotesi, l'atto acquista efficacia e l'ufficio di controllo è tenuto a trasmettere alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti l'atto corredato delle osservazioni e della relativa documentazione, per l'esercizio del controllo successivo di legittimità, teso a dirimere il contrasto tra le Amministrazioni.

Anche la decisione di imporre l'esecuzione del provvedimento deve avvenire entro trenta giorni dal ricevimento delle osservazioni formulate dall'ufficio di controllo; tale termine, al pari di tutti quelli che scandiscono le fasi del controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, deve ritenersi perentorio.

Infatti, il legislatore (art. 10, comma 2) fa scaturire, dal decorso del termine, la conseguenza di diritto dell'inefficacia dell'atto, con conse-

guente restituzione dello stesso all'amministrazione, privo del visto e di effetti contabili.

Ne deriva che, trascorsi i trenta giorni previsti dalla norma, il dirigente responsabile perde la possibilità di imporre l'esecuzione del provvedimento; quest'ultimo rimane pertanto inefficace, in via irreversibile.

### **5. Le funzioni della Corte dei conti: controllo e giurisdizione**

La Costituzione del 1948, attraverso due disposizioni (articolo 100, comma 2 ed articolo 103, comma 2), ha intestato alla Corte dei conti due distinte funzioni, connotate da numerose tracce già conosciute nell'assetto ordinamentale pre-repubblicano.

La Corte *“esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito”* (art. 100, comma 2).

La Corte, inoltre, *“ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”* (art. 103, comma 2).

La giurisdizione si esercita anche sui “conti” presentati dagli “agenti contabili”, che in origine costituivano il campo unico ed elettivo del suo estrinsecarsi.

Quello “di conto” è un giudizio svolto *nelle forme contenziose*, che riscontra in dettaglio la *documentazione contabile* che agenti affidatari di valori e/o di denaro pubblico sono obbligati a rendere per dimostrare di averne fatto un uso legittimo secondo quanto voluto dalla legge, con possibile adozione di misure giustiziali di condanna che vanno ben oltre i rimedi propri della funzione di controllo.

La Corte dei conti, infine, ha

giurisdizione sia in materia di *pensioni ordinarie* dei pubblici dipendenti (civili e militari), sia in materia di *pensioni di guerra*.

Il giudizio pensionistico si instaura a seguito di presentazione di un ricorso; il ricorrente può costituirsi in giudizio di persona e svolgere nell'udienza le proprie conclusioni; il giudizio si svolge davanti ad un magistrato della Sezione (giudice unico monocratico) designato dal Presidente.

Importanti momenti di rilettura ermeneutica del “binomio funzionale” (controllo e giurisdizione) imperniato sulle norme della *Carta repubblicana* si rinvergono in numerose pronunce della Corte costituzionale.

Le Sentenze n. 29 del 1995, n. 470 del 1997, n. 267 del 2006, n. 179 del 2007, sul versante del controllo, hanno osservato che l'estensione del “controllo sulla gestione” a tutte le Amministrazioni Pubbliche, comprese le Regioni e gli enti locali, è il frutto di una scelta del legislatore che ha inteso superare la dimensione, un tempo esclusivamente statale, della finanza pubblica riflessa dall'art. 100 Cost. ed ha riconosciuto alla Corte dei conti, dentro il disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 (nel testo originario) Cost., il ruolo di *organo posto al servizio dello Stato-Comunità*, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

La Sentenza n. 371 del 1998 ha fatto cenno ad una combinazione in equilibrio tra elementi *restitutori* e di *deterrenza*, quale cifra che, dentro il più esteso quadro riformatore sviluppatosi nel corso degli anni '90, volto a non creare paralisi gestionali o “sindrome della firma” nella dirigenza pubblica, è venuta caratterizzando la responsabilità

amministrativo-contabile.

Le Sentenze n. 340 del 2001, n. 345 del 2004, n. 184 del 2007, al cospetto della nuova dislocazione delle potestà legislative ed amministrative di Stato e Regioni scaturita dalla riforma costituzionale di cui alla Legge n. 3/2001, hanno puntualmente ripermetrato l'ambito in cui si colloca la disciplina normativa della responsabilità ed i poteri cognitivi e decisionali del giudice che su di essa pronuncia, sottolineandone anche la statualità e l'appartenenza alla materia dell'ordinamento civile.

Più di recente, la Sentenza n. 37 del 2011 ha ribadito la peculiare funzione della Corte nel *giudizio di parificazione del bilancio dello Stato*, che si svolge nelle forme della giurisdizione contenziosa, nonché la funzione del controllo preventivo di legittimità che assolve, sugli atti e provvedimenti amministrativi, compiti analoghi alla funzione giurisdizionale, confermando peraltro la legittimazione del giudice contabile alla proposizione di questioni aventi come parametro costituzionale di riferimento l'art. 81 Cost.

Il legislatore ordinario, dal canto suo e nel corso del tempo, quanto al controllo ne ha attualizzato i moduli operativi e procedurali, mentre, con riferimento alla responsabilità amministrativa, ha introdotto elementi innovatori che non ne hanno trasmutato i presupposti originari di fondo, ma hanno contribuito a qualificarla come una forma di responsabilità *“sui generis”*, non interamente ripristinatoria, perché doverosamente attenta alla quota del cd. “rischio tollerabile” che in tutte le organizzazioni complesse non può che gravare sugli apparati.

La Corte dei conti oggi assolve le sue due funzioni attraverso una struttura organizzativa dislocata sull'intero territorio nazionale, articolata in Sezioni regionali *di controllo e di giurisdizione*.

Ciò fa nel ruolo di *controllore neutrale e collaborativo*, ma anche di *garante* dell'osservanza dell'obbligo di rendicontazione in termini contabili e di risultato, di *garante dell'equilibrio finanziario* complessivo della "finanza pubblica allargata" ed, infine, di *giudice della responsabilità individuale* di amministratori e funzionari delle Pubbliche Amministrazioni e degli altri organismi pubblici.

Entrambe le attribuzioni - controllo e giurisdizione - pur restando distinte nei rispettivi presupposti giuridici di esercizio e nelle loro modalità di esplicazione, si saldano l'una all'altra nel concorrere a costituire, sotto il profilo della finanza pubblica, un *assetto unitario di garanzie* apprestato in favore della collettività nazionale, che rappresenta la ragione stessa della *coincidente* delle due funzioni ed una peculiarità non comune alle altre Corti di controllo, europee o internazionali.

Nell'ambito, infine, dei processi innovativi di ulteriore decentramento istituzionale delle articolazioni della "Repubblica" (art. 114 Cost. novellato e cd. "federalismo"), alla Corte dei conti sono stati assegnati:

- il compito, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, della verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al *patto di stabilità interno* ed ai vincoli derivanti *dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni, con referto reso ai consigli

degli enti controllati (*art. 7, comma 7, della Legge 5 giugno 2003, n. 131*);

- il compito di rendere, a richiesta, *pareri in materia di contabilità* alle Regioni. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane (*art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131*);
- il compito di esaminare e riscontrare, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, le relazioni sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo trasmesse dagli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria (*art. 1, comma 166, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266*);
- il compito, qualora le Sezioni giurisdizionali regionali accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, di irrogare agli amministratori che hanno posto in essere *atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno* la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali (*art. 1, comma 111-ter della legge 13 dicembre 2010, n. 220, come aggiunto dall'art. 20, comma 12, del D.L. n. 98/2011, conv. da Legge n. 111/2011*);
- il compito, qualora a seguito della dichiarazione di dissesto la Corte dei conti accerti gravi re-

sponsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori delle Regioni, ove costituito, e degli enti alle medesime riconducibili, di pronunciarsi in tema di decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti (*art. 3, comma 3, del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149*);

- compiti accertativi in tema di responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco (*articolo 248, comma 5, del testo unico di cui al Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dall'art. 6, comma 1, del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149*). Resta ferma la competenza della Corte dei conti allo svolgimento di altre forme di controllo quali:

- il controllo sugli *Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria* che, nel caso di Enti pubblici ai quali l'Amministrazione dello Stato o un'azienda autonoma statale contribuisca con apporto al patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria, è esercitato con modalità "concomitante" da un magistrato della Corte dei conti, nominato dal Presidente della Corte stessa, che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione (*art. 100 Cost. e Legge 21 marzo 1958, n. 259*);
- il controllo sulla *copertura finanziaria delle leggi di spesa*, che sfocia in relazioni quadrimestrali trasmesse alle Camere nelle quali la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nelle medesime relazioni la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei *decreti legislativi* emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di



tali decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla *legge di delega* (art. 17 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196).

Il complesso delle attribuzioni intestate alla Corte dei conti manifesta una rilevante e progressiva accentuazione dei profili di "ausiliarità" dei controlli esperiti.

La funzione del controllo, infatti, è oggi assolta non più solo in favore del *Parlamento*, ma anche nei confronti delle *Autonomie territoriali*, delle *Assemblee elettive* alle quali si rivolgono i referti dell'attività di vigilanza, degli Esecutivi territoriali in cui favore si snoda la funzione "consultiva" (pareri) prevista dall'art. 7 della Legge n. 131/2004.

Per dettato dell'art. 3 della Legge n. 20/1994, quanto al controllo *sugli atti e sulle gestioni pubbliche*, la Corte dei conti svolge:

- il *controllo preventivo di legittimità* su taluni atti e provvedimenti amministrativi, specificamente elencati dalla norma;
- il *controllo successivo* sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle Amministrazioni Pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria;
- la *certificazione sui costi dei contratti collettivi nazionali di lavoro*, ai sensi del Decreto Legislativo n. 165/2001;
- il controllo "*del costo del lavoro*" ai sensi dell'art. 60, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, sulla base del *conto annuale delle spese sostenute per il personale* fatto pervenire dalle Pubbliche Amministrazioni entro il mese di maggio di ogni anno.

Le forme di verifica che più diffusamente interessano le articolazioni organizzative anche periferiche delle Pubbliche Amministrazioni sono il controllo *preventivo di legittimità sugli atti* ed il controllo *sulle gestioni*.

Relativamente al controllo di legittimità sugli atti, serve ricorda-

re che la Legge 23 agosto 1988, n. 400 aveva già escluso da siffatto controllo i decreti-legge ed i decreti legislativi delegati (esclusione considerata legittima dalla Corte costituzionale con Sentenza n. 406/1989).

Fino al Decreto-Legge 15 marzo 1993, n. 143, più volte reiterato ed i cui effetti sono stati infine fatti salvi dalla Legge n. 19 del 14 gennaio 1994, erano soggetti al controllo preventivo di legittimità i decreti del Presidente della Repubblica (eccettuati gli atti di indirizzo politico) ed alcuni decreti ministeriali.

La Legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificata dal Decreto-Legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla Legge 20 dicembre 1996, n. 639, ha ulteriormente ridotto il numero di atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità; recentemente, con inversione di tendenza, il Decreto-Legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 3 agosto 2009, n. 102 ha esteso il controllo agli atti relativi a consulenze ed incarichi.

L'art. 3, comma 1, della Legge n. 20/1994 (più volte modificato) elenca gli atti che *esclusivamente* devono essere sottoposti al controllo preventivo di legittimità ed al *visto di registrazione*, con invio alla Corte per il tramite del competente Ufficio della Ragioneria dello Stato (UCB o RTS).

Gli atti assoggettati sono i seguenti :

- a) provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri;
- b) atti del Presidente del Consiglio dei Ministri e atti dei Ministri aventi ad oggetto la definizione delle piante organiche, il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali e le direttive generali per l'indirizzo e per lo svolgimento dell'azione amministrativa;
- c) atti normativi a rilevanza esterna atti di programmazione comportanti spese ed atti generali at-

tuativi di norme comunitarie; c-bis) i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri emanate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della Legge 24 febbraio 1992, n. 225;

d) provvedimenti dei comitati interministeriali di riparto o assegnazione di fondi ed altre deliberazioni emanate nelle materie di cui alle lettere b) e c);

f) provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare;

f-bis) atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni;

f-ter) atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

g) decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome: attivi, di qualunque importo, ad eccezione di quelli per i quali ricorra l'ipotesi prevista dall'ultimo comma dell'articolo 19 del Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440; di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato;

h) decreti di variazione del bilancio dello Stato, di accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministero del tesoro all'impegno di spese correnti a carico di esercizi successivi;

i) atti per il cui corso sia stato impartito l'ordine scritto del Ministro;

l) atti che il Presidente del Consiglio dei Ministri richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo o che la Corte dei conti deliberi di assoggettare, per

un periodo determinato, a controllo preventivo in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo.

Per i controlli previsti dalle lettere f-bis) e f-ter) è competente in ogni caso la Sezione centrale del controllo di legittimità.

Da segnalare che ai sensi dell'art. 1 della stessa Legge n. 20/1994, che sancisce *“La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali”*, relativamente agli atti sottoposti a controllo preventivo è anche stabilito, ai fini dell'eventuale responsabilità patrimoniale, che *“In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emaneazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo”*.

I provvedimenti sottoposti a controllo preventivo acquistano efficacia se il competente ufficio di controllo della Corte dei conti, ammettendoli direttamente al visto ed alla registrazione, non ne rimetta l'esame alla Sezione del controllo (organo collegiale) nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Il termine è interrotto se l'ufficio richiede all'amministrazione chiarimenti o elementi integrativi di giudizio. Decorsi trenta giorni dal ricevimento delle controdeduzioni dell'amministrazione, il provvedimento acquista efficacia se l'ufficio non ne rimetta l'esame alla Sezione del controllo. La Sezione si pronuncia sulla conformità a legge entro trenta giorni dalla data di deferimento dei provvedimenti o dalla data di arrivo degli elementi richiesti mediante

ordinanza istruttoria (salvo termini più brevi per casi particolari). Decorso il termine, i provvedimenti divengono esecutivi.

L'elencazione degli atti assoggettati al controllo preventivo di legittimità è *tassativa* (lo attesta l'avverbio "esclusivamente"). Anche se inviati alla Corte, quindi, non sono sottoposti al controllo atti non citati espressamente dalla legge.

Non sono più sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti: concessioni di aspettative o congedi con riduzione degli emolumenti; provvedimenti per assenze arbitrarie con recupero emolumenti; ricostruzioni di carriera; atti di inquadramento economico; provvedimenti di comando e simili; titoli di spesa (es. pagamento indennità, compensi, fondo incentivazione, ecc.); atti di trattenimento in servizio oltre i limiti di età; riammissioni in servizio, dispense, decadenze, cancellazione dai ruoli; provvedimenti disciplinari; atti di definizione organici; contratti collettivi di lavoro nazionali o integrativi (soggetti solo a certificazione di compatibilità dei costi); ordini scritti di Ministri rivolti alle ragionerie (abrogati secondo quanto previsto dall'art. 14 del D.Lgs. 05/12/1997, n. 430).

In tema di *controllo successivo*, la Circolare MEF n. 16/2011 ha reso noto che la Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato – Adunanza generale, con le deliberazioni n. SCCLEG/1/2011/PENS e n. SCCLEG/2/2011/PENS del 18 gennaio 2011, ha stabilito che i provvedimenti pensionistici dei dipendenti pubblici non devono più essere sottoposti a controllo, essendo definitivamente trascorso il regime transitorio previsto dalla Legge 8 agosto 1995, n. 335. Ne deriva che i provvedimenti di pensione adottati dalle amministrazioni, che pri-

ma venivano inviati agli Uffici centrale del bilancio (UCB) ed alle Ragionerie Territoriali dello Stato (RTS) per il successivo inoltramento alla Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 166 della Legge n. 312 dell'11 luglio 1980, non debbono più pervenire ai suddetti uffici di controllo. Pertanto, le amministrazioni competenti devono trasmettere i provvedimenti direttamente alla competente sede INPDAP per la successiva messa in pagamento e la relativa notifica agli interessati.

In tema di controlli sui *contratti collettivi di lavoro* ed a seguito delle novità normative recate dal D.Lgs. n. 150/2009, con la deliberazione n. 41/CONTR/Q.COMP/09 del 17 dicembre 2009 le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno approvato un documento che chiarisce le modalità di svolgimento di siffatta attività di controllo.

I giudici contabili hanno osservato che la portata dell'art. 54, comma 3-quinquies, del D.Lgs. n. 150, concernente la competenza delle Sezioni regionali di controllo nella materia della contrattazione integrativa, va valutata alla luce del processo di parziale rilegificazione di taluni ambiti prima devoluti alla fonte collettiva, operato dallo stesso decreto legislativo (cfr. art. 33, comma 1, lett. a e c).

Costituisce espressione di tale processo di rilegificazione la disposizione secondo cui *“nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti alla stipulazione in sede decentrata di contratti integrativi dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma del codice civile”* (cfr. art. 54, comma 3-quinquies).

Il nuovo quadro normativo pone in evidenza due aspetti significativi dei procedimenti di controllo

concernenti la contrattazione integrativa.

Un primo aspetto è dato dal fatto che nell'esame della Corte dei conti viene ad assumere un particolare rilievo l'accertamento del contrasto con i vincoli posti alla contrattazione, al quale la legge ricollega la nullità delle clausole illegittime e la sostituzione automatica di quelle contrastanti con disposizioni imperative che pongono limiti alla contrattazione integrativa.

Un secondo aspetto riguarda i limiti dell'intervento rimesso alla Corte, atteso che alla doverosità dei compiti di controllo fa riscontro l'elevato numero di contratti integrativi stipulati dalle Amministrazioni, il quale supera di molto, secondo calcoli prudenziali, l'ammontare di diecimila l'anno. A tal riguardo, poiché le possibilità operative degli Uffici di controllo non consentono indagini a tappeto di queste dimensioni, spetta alle Sezioni regionali di controllo territorialmente competenti procedere a programmazioni selettive che tengano conto di specifici indici di criticità emersi nello svolgimento dei controlli finanziari e sulla gestione, come quelli segnalati dagli organi di revisione economico-finanziaria nelle relazioni annualmente inviate sui bilanci di competenza e sui dati di rendiconto.

Di conseguenza, i contratti integrativi non devono essere inviati alla Corte dei conti, mentre saranno le singole Sezioni regionali di controllo operanti nei capoluoghi di Regione a richiederli, qualora lo ritengano necessario nell'ambito delle loro programmate ed annuali attività di controllo sulla gestione ovvero emergano dubbi di irregolarità o specifici indici di criticità nello svolgimento dei controlli finanziari e sulla gestione segnalati dagli organi di revisione.

Relativamente al *controllo sulle gestioni*, serve ricordare che la Corte dei conti controlla essenzialmente *a supporto* del Parlamento, in tal maniera assolvendo la funzione di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

Se si tengono presenti le disposizioni dettate dall'art. 3 della Legge n. 20/1994, come successivamente e più volte modificato (sino a più recenti modifiche intervenute nel 2009), si può notare che il controllo *sulla gestione* si sostanzia nella verifica e nell'accertamento:

- della legittimità e della regolarità delle gestioni amministrative;
- del corretto funzionamento dei "controlli interni" operanti in ciascuna amministrazione;
- della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

Per realizzare le suddette verifiche la Corte dei conti definisce annualmente "programmi", nonché "criteri di riferimento" del controllo.

I programmi annuali tengono conto di *priorità* previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti.

La Corte, nel rendere il referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, tiene anche conto delle relazioni redatte da organi, collegiali o monocratici che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico.

Le Sezioni Riunite definiscono il quadro di riferimento programmatico, anche pluriennale, delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, nonché i rela-

tivi indirizzi di coordinamento e criteri metodologici di massima; programmano, inoltre indagini relative a più Sezioni, tenendo conto delle eventuali richieste formulate dal Parlamento e determinano, secondo criteri di prevalenza, la Sezione competente, ovvero definiscono le modalità della collaborazione operativa tra le Sezioni interessate.

Il controllo sulla gestione è di tipo "garantistico" nei confronti degli organi esponenziali e nel contempo è di tipo "collaborativo", soprattutto nei confronti degli organi di amministrazione attiva.

Esso è finalizzato alla verifica, oltre che della legittimità, dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (meglio perseguibili attraverso un'auspicabile *contabilità di tipo economico*), anche della promozione di azioni correttive in sede normativa e di alta amministrazione, nonché può influenzare la valutazione del personale dirigenziale.

È opportuno tentare di analizzare più da vicino il significato dei vocaboli "efficienza", "efficacia" ed "economicità" (le cosiddette "tre E"), declinandoli in più stretta correlazione alle funzioni istituzionali specifiche dell'organizzazione nella quale di volta in volta essi vanno applicati:

- *l'efficienza* non è altro che una formulazione nuova del concetto classico di "interesse generale", cioè è legata ad un migliore modo di esercitare le funzioni amministrative, per perseguire gli interessi generali cui sono preordinate. Essa si riferisce all'altrettanto noto concetto della funzionalità. L'efficienza, infatti, mette in relazione tra di loro (e quindi ne permette una misurazione) le risorse impiegate (il cd. *input*) ed i beni o servizi prodotti (il cd. *output*). In tal senso è possibile

valutare il maggior numero di beni o servizi ottenibili sulla base di un determinato ammontare di risorse impiegabili oppure, scelto un dato output da rendere, è possibile stabilire quale sia il minimo di risorse da utilizzare a tale scopo.

- *l'efficacia*, che dipende per buona parte dalla prima, si riferisce, invece, al raggiungimento degli obiettivi o missioni che ci si propone. L'efficacia mette in relazione tra di loro le risorse impiegate (*input*) con il risultato finale o obiettivo o missione prestabilita (il cd. *outcome*). Tra le varie misurazioni, quella dell'efficacia è sicuramente la più difficile (tanto che la quasi totalità degli studi dottrinari si soffermano soltanto sul concetto di efficienza).
- *l'economicità* fa riferimento all'impiego più razionale delle risorse a disposizione. Stabiliti che siano gli obiettivi finali dell'azione amministrativa (in termini quantitativa e qualitativa), l'applicazione del criterio di economicità deve permettere di contenere nella misura massima possibile il dispendio delle risorse economiche ed umane nel raggiungimento degli obiettivi.

Per meglio comprendere la valenza giuridica (oltre che economica) di tali concetti è utile ricordare che l'art. 1, primo comma, Legge 7 agosto 1990, n. 241 ha stabilito, in via generale, che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di "economicità" e di "efficacia".

La giurisprudenza della Corte di Cassazione (in particolare: SS.UU. n. 14488 del 2003 e 7024 del 2006) ha osservato che in virtù di tale previsione normativa detti criteri, i quali costituiscono una specificazione del più generale principio sancito dall'art. 97, primo comma, Cost., hanno acquistato "*dignità*

*normativa*", hanno assunto rilevanza sul piano della *legittimità* (e non della mera opportunità) dell'azione amministrativa (v. anche Cons. Stato, Sez. 6, n. 847/2002; Sez. 4, n. 6684/2002).

La verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può quindi prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti.

I principi di economicità e di efficacia contenuti nella Legge n. 241/1990 anche per l'attività regolata dal diritto pubblico costituiscono, peraltro, un'ulteriore limite alla *libertà di valutazione* di cui è titolare la P.A.

Tali criteri, cioè, non esprimono un mero richiamo formalistico ai principi di legalità e di buona amministrazione enunciati nell'art. 97 Cost.

Si tratta, infatti, non di un vincolo ad ispirarsi ad un generale dovere (quale quello del perseguimento del pubblico interesse affidato al singolo organo amministrativo) la cui concreta applicazione dà luogo ad esercizio di discrezionalità amministrativa, ma di vere e proprie *regole giuridiche*, la cui inosservanza può dar luogo alla misura correttiva o repressiva che il giudice deve applicare all'esito della verifica svolta sul rispetto delle stesse.

Detti principi, quindi, configurano altrettante *regole di legittimità* dell'azione amministrativa, la cui inosservanza può essere oggetto di sindacato giurisdizionale, nel senso che il giudice può controllare la loro concreta applicazione, posta a monte della sfera della "discrezionalità amministrativa".

Trattandosi di clausole generali o di concetti giuridici indeterminati, secondo un principio generale dell'ordinamento la verifica della loro osservanza da parte

dell'amministrazione non può, peraltro, comportare un controllo che vada al di là della *ragionevolezza*. Anche nell'applicazione di un concetto giuridico indeterminato, cioè, rimane uno *spazio di libertà* dell'amministrazione che non è sindacabile in sede giurisdizionale. Tale libertà, ovviamente, deve essere accuratamente distinta da quella relativa all'esercizio di un potere discrezionale, esistente unicamente quando la norma conferisce all'amministrazione una possibilità di *scelta elettiva* fra più comportamenti tutti di pari valore giuridico.

Qualora a conclusione dei controlli sulla gestione l'Amministrazione controllata ritenga di non ottemperare ad eventuali rilievi formulati dalla Corte dei conti in sede di referto, l'Amministrazione medesima dovrà adottare, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla Presidenza della Corte dei conti.

Quanto, infine, ai significati semantici dell'aggettivo "*collaborativo*", senza indugiare a lungo basti qui richiamare un passaggio motivazionale di recente e pertinente giurisprudenza costituzionale: «*il controllo successivo sulla gestione finanziaria regionale previsto dalle disposizioni impugnate si colloca su un piano palesemente distinto rispetto sia al controllo sulla gestione in senso stretto (Sentenza n. 179 del 2007) sia al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione - [...] Sotto l'aspetto, poi, del lamentato carattere non collaborativo del controllo previsto, è sufficiente osservare che il controllo sui bilanci e sui rendiconti delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui agli impugnati commi 3 e 4, considerato in sé - cioè a prescindere da quan-*

to previsto (esclusivamente) dal comma 7 circa gli obblighi discendenti dalla pronuncia del giudizio di controllo e le conseguenze del mancato rispetto degli stessi – consiste nel mero esame di tali bilanci e rendiconti da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti per la finalità indicata dal comma 3 (cioè “per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento e dell’assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti”); esame che è idoneo a evidenziare le disfunzioni eventualmente rilevate ma che non implica, di per sé, alcuna coercizione dell’attività dell’ente sottoposto al controllo (Sentenza n. 179 del 2007)» (v. Corte cost., Sentenza n. 39 del 2014).

In altre parole, “collaborazione” tra organo di controllo esterno ed Amministrazione locale (od anche con i poteri di “controllo interno” di quest’ultima) è nozione da non confondere con la “cogestione”, dovendo la Corte dei conti obbligatoriamente astenersi dall’operare qualsiasi “coercizione” nei confronti di una amministrazione o di qualsiasi altro Ente istituzionale.

## 6. L’illecito contabile e il danno patrimoniale

La responsabilità amministrativa, denominata anche “patrimoniale”, si configura nei casi in cui un pubblico agente, in violazione dolosa o gravemente colposa di obblighi generali (es. il dovere di fedeltà) oppure di obblighi specifici di servizio, tenga una condotta (azioni od omissioni, consistenti in atti o comportamenti materiali) che provochi

alla Pubblica Amministrazione un ingiusto danno economico o comunque suscettibile di valutazione economica.

Il danno – causato all’amministrazione di appartenenza od anche ad un’Amministrazione Pubblica diversa – è considerato “ingiusto” quando la condotta dell’agente pubblico risulti essere *contra ius* (comportamento contro specifica disposizione che protegge un interesse) o *non iure* (comportamento non sorretto da alcuna causa di giustificazione).

Presupposto per l’assoggettamento alla giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti, cioè componente soggettiva indipendente dalla condotta e richiesta come fondamentale ed indefettibile, è la sussistenza di un cosiddetto “rapporto di servizio”.

Il rapporto è da intendersi quale *relazione funzionale in senso lato*, che leghi tra di loro l’autore dell’illecito causativo del danno e la Pubblica Amministrazione danneggiata.

La relazione “funzionale” si instaura anche quando l’autore del danno sia estraneo alla PA e quindi non sia titolare di un “rapporto di impiego pubblico”, ma venga investito, anche solo in via di fatto e senza alcuno specifico *formale atto di investitura*, dello svolgimento in modo continuativo di un’attività in favore della Pubblica Amministrazione, diventando in tal maniera un *comparsa fattivo*, in tutto o soltanto pro-quota, delle attività istituzionali di competenza dell’amministrazione.

Fermo restando il presupposto (rapporto di servizio), gli **elementi essenziali e costitutivi** della responsabilità sono:

- un *elemento oggettivo*, consistente nel nocimento o lesione patrimoniale (es. perdita di beni o valori, somme indebitamente

pagate oppure sottratte, risarcimenti erogati in favore di terzi, ecc.) o non patrimoniale (es. pregiudizio per l’immagine dell’Ente) arrecata;

- un *elemento soggettivo*, consistente nel dolo o nella colpa grave;
- il *nesso di causalità* o di *condizionamento*, cioè la concatenazione materiale o relazione probabilistica concreta (svincolata da ogni riferimento soggettivo) tra il comportamento ed il fatto dannoso, da ricostruire sulla base dello scopo della norma violata e secondo il criterio delle conseguenze altamente probabili e verosimili (il cd. “*più probabile che non*”).

Il “**danno**” causato alla pubblica amministrazione può essere:

- *diretto*, cioè provocato in maniera immediata sul bilancio o sul patrimonio dell’amministrazione dal comportamento trasgressivo del dipendente;
- *indiretto*, cioè causato dalla circostanza che l’amministrazione abbia dovuto risarcire un terzo estraneo (perché condannata al risarcimento con sentenza del giudice penale o del giudice civile, oppure sulla base di un lodo arbitrale, oppure ancora a seguito di un riconoscimento di debito nei confronti del terzo).

Il danno può anche consistere in una lesione della cosiddetta “immagine” o prestigio dell’Amministrazione, che è un bene immateriale spettante anche alle persone giuridiche e suscettibile di valutazione economica. Ciò può accadere quando il comportamento del dipendente abbia avuto (es. sulla stampa, in televisione, nell’ambiente locale) una risonanza tale da pregiudicare il prestigio e l’affidabilità (la “immagine”) dell’Amministrazione.

Il “**fatto dannoso**” si compone di due sub-elementi:

- *la condotta* o il comportamento

illecito, che può consistere in una azione o in un'omissione;

- *l'evento o effetto lesivo*, cioè il nocumento patrimoniale derivato dal comportamento illecito.

Dal punto di vista cronologico i due elementi spesso coincidono nello stesso istante (es. appropriazione di somma di denaro pubblico).

Può, tuttavia, accadere che le due componenti restino distanziate tra di loro nel tempo, ossia che *l'effetto lesivo* (il nocumento patrimoniale) si verifichi in tempi posteriori al compimento *dell'azione*: es. si stipula un contratto che, successivamente, comporterà un esborso di denaro non dovuto; si provoca un incidente che, in seguito, comporterà il risarcimento di danni in favore dell'infortunato. In siffatti casi, la fattispecie dannosa si perfeziona a distanza di tempo da quando fu compiuta l'azione e, in particolare, la prescrizione del diritto al risarcimento non potrà che decorrere dal momento nel quale restano integrate entrambe le componenti (la condotta e l'evento lesivo).

Quanto al **"nesso di causalità"**, affinché l'evento dannoso possa essere ascritto e fatto risalire al comportamento dell'agente è indispensabile che vi sia un collegamento, un legame, una relazione causale non interrotta tra il comportamento tenuto (azione od omissione) e l'evento lesivo che si è prodotto.

Per stabilire se sussiste la relazione di causalità si applicano regole e criteri propri del diritto penale (cioè gli stessi criteri e le stesse regole che conducono ad eventuali condanne per reati).

La tematica dell'accertamento del nesso di causalità è tecnicamente complessa ed esige una trattazione di dettaglio, caso per caso, dovendosi fare applicazione di delicate *regole di giudizio* desumibili dal codice penale (artt. 40 e 41 c.p.).

Di frequente, d'altronde, sul piano naturalistico un dato evento è la conseguenza di un insieme di *cause* o fattori causali (*antecedenti, concomitanti o sopraggiunti*) che lo hanno provocato (es. l'insieme di azioni compiute da più soggetti nell'ambito di un procedimento amministrativo; es. un infortunio dovuto alla mancata vigilanza su alunno, ma anche alle caratteristiche fisiche del luogo, al comportamento imprudente del giovane, e così via).

In questi casi diventa indispensabile stabilire quale sia stata l'incidenza, il peso specifico che ha avuto ciascuna delle *cause concorrenti*. Solo in tal maniera sarà possibile giungere ad accertare se l'evento dannoso è ricollegabile al comportamento dell'agente, oppure è stato prodotto esclusivamente da una causa diversa, oppure ancora coesistono responsabilità causalmente addebitabili a più fattori (*concorso di cause* nella responsabilità) od a più soggetti (*concorso di persone* nella responsabilità).

I criteri logico-giuridici da applicare fanno riferimento, da un lato, al principio di *equivalenza delle cause* (tutti i fattori causali hanno naturalisticamente concorso a realizzare l'evento lesivo); da un altro lato, considerano *l'efficienza* o *l'adeguatezza* della singola causa (l'idoneità della causa a produrre l'evento); infine, prendono in esame l'eventuale interferenza di *cause eccezionali* o *anomale* o *autonome* le quali, interrompendo e spezzando la concatenazione o serie logico-sequenziale tra condotta ed evento, sono state da sé sole capaci e sufficienti a provocare l'evento lesivo.

Circa **l'elemento soggettivo** (denominato anche *"psicologico"*), basilari e comuni nozioni di diritto permettono di precisare che il **"dolo"** (inteso anche in senso civi-

listico) è ravvisabile non soltanto quando il nocumento dannoso sia stato perseguito dell'agente come *scopo finale* o quantomeno *mezzo necessario* per realizzare l'evento finale (dolo diretto o intenzionale), oppure quando l'agente abbia previsto l'evento dannoso come altamente probabile, nel senso che non si sia limitato ad accettare il rischio dell'evento, ma abbia accettato e quindi voluto l'evento dannoso stesso (dolo diretto non intenzionale). Il dolo sussiste anche quando l'agente abbia posto in essere una condotta diretta ad altri scopi, ma abbia *scientemente accettato il rischio* dell'evento dannoso, cioè si sia rappresentato l'evento dannoso come una conseguenza meramente possibile della sua condotta (dolo eventuale). In altre parole, si parla di dolo anche quando vi sia stata piena, diretta e cosciente intenzione di agire ingiustamente a danno dell'erario statale.

La **"colpa"**, invece, sussiste quando vi sia stata negligenza o imprudenza o imperizia. Essa è valutabile come "grave" alla luce di tutte le *circostanze concrete del fatto*, dovendo il giudice misurare "il grado di scostamento" della condotta del dipendente dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta. In altri termini, non esiste un criterio regolatore generale ed esplicitato dalle norme che definisca puntualmente il livello di intensità della colpa (la gravità), mentre lo stesso è oggetto di una valutazione giudiziale che assume in considerazione il "fatto" nella sue molteplici componenti concrete.

Di regola, l'agente risponde in base ad un criterio di "colpevolezza soggettiva" in senso stretto, in quanto l'evento lesivo che dà luogo alla responsabilità scaturisce direttamente da un suo comportamento individuale.

Vi sono poi casi in cui la colpa

viene addebitata all'agente in relazione a comportamenti tenuti da altri: es. *culpa in vigilando*, colpa per essere titolare di una speciale funzione "di garanzia" (es. nel sistema prevenzionale antinfortunistico).

La giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa e contabile è esercitata dalla Corte dei conti, innanzi la quale il dipendente può essere citato in giudizio su iniziativa del Pubblico Ministero (procuratore regionale della Corte dei conti, operante in ciascun capoluogo di regione).

Ciò premesso in via introduttiva e generale, occorre osservare che numerose novità legislative sopravvenute alle riforme sulla responsabilità amministrativa del 1994 e del 1996 hanno rimarcato due tra le connotazioni fondamentali della giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti - «specialità» ed «esclusività» - da tempo colte dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

La prima qualificazione - *specialità* - riflette le particolarità di un ambito di tutela giudiziale fondata su esplicita previsione costituzionale e riguardante una forma di responsabilità soggettiva non ritagliata in maniera perfetta e conclusa né su di un modello pubblicistico-sanzionatorio o afflittivo, né sul modello rigidamente civilistico-risarcitorio di cui all'art. 2043 c.c.

La coesistenza di elementi risarcitori-restitutori e di deterrenza fa, di detta responsabilità, un modello a sé stante, unico e *sui generis*.

La seconda qualificazione - *esclusività* - mette l'accento sulla concentrazione innanzi al giudice contabile della potestà a conoscere di azioni, risarcitorie o di tutela conservativa, relative a controversie aventi ad oggetto un evento verificatosi in danno di una Pubblica Amministrazione, vale a dire un danno inferto alla P.A. con illecito

distoglimento di risorse pubbliche dagli scopi cui le stesse, attraverso il prelievo fiscale collettivo, sono istituzionalmente e per legge preordinate.

Il radicamento cognitivo innanzi al giudice contabile ha luogo indipendentemente dal fatto che le controversie dedotte in giudizio coinvolgano posizioni di *diritto soggettivo* oppure di *interesse legittimo* ed indipendentemente dal fatto che la condotta dannosa si riferisca ad attività nelle quali siano stati in concreto adoperati strumenti giuridici *pubblicistici* (es. un provvedimento amministrativo unilaterale, espressivo di potere autoritativo) oppure *privatistici* (es. un contratto di diritto privato, un atto datoriale).

La riparazione del danno erariale, nonché l'eventuale tutela conservativa delle ragioni di credito erariale (ad es. attraverso il sequestro conservativo, oppure l'azione revocatoria esperibile ai sensi dell'art. 1, comma 174, della Legge n. 266/2005), possono avvenire *esclusivamente* innanzi al giudice contabile, essendo impedito alle Amministrazioni di rivolgersi ad altro giudice, che nella specie risulterebbe incompetente, e di ottenere una duplicazione di titoli giudiziari e di giudicati.

Entrambi gli aspetti più nitidamente marcati dalla legislazione - specialità ed esclusività - non vanno tuttavia letti nel senso di un avvenuto ampliamento della sfera o ambito della giurisdizione di responsabilità, con conseguente erosione di spazi spettanti alla cognizione del giudice ordinario, né nel senso di un mutamento dei tradizionali presupposti e fondamenti su cui, da sempre, si basa la giurisdizione medesima.

Piuttosto - in coerenza con la più generale evoluzione delle nozioni di soggettività pubblica, di Pubblica Amministrazione e della normativa

che, a partire dalla Legge n. 241 del 1990, ha indotto consistenti mutamenti dei moduli organizzativi ed operativi attraverso cui si perseguono fini pubblici - si è pervenuti ad un arricchimento del novero di istituti sostanziali e processuali applicabili nella speciale sede giustiziale contabile; gli istituti processuali sono stati, inoltre, resi esplicitamente comprensivi delle *azioni di conservazione della garanzia patrimoniale* (comma 174, Legge n. 266/2005 cit.), nonché di una *forma di giudizio abbreviato in appello* (commi 231-233, Legge n. 266/2005 cit.).

Un punto nodale da tener presente, che tra l'altro rende particolarmente complesso, dal punto di vista tecnico-giuridico, l'esame della configurazione della responsabilità patrimoniale, concerne la cosiddetta "*atipicità*" dell'illecito contabile.

Le condotte e gli eventi dannosi che ad essa possono dare luogo non sono "tipicizzate", cioè non sono dettagliatamente prefigurate attraverso una fattispecie descrittiva prefissata dalla legge, come ad esempio accade per la responsabilità penale, per la quale la *fattispecie incriminatrice* che dà luogo a responsabilità è puntualmente definita, in ogni suo elemento costitutivo, da una norma scritta di diritto penale, generale o speciale.

La responsabilità patrimoniale, invece, pur distinguendosi, funziona similmente alla responsabilità civile-risarcitoria ex art. 2043 c.c., cioè in base ad una clausola normativa generale ed aperta: *qualunque fatto dannoso per l'erario* può comportare un addebito di responsabilità.

Va osservato, tuttavia, che la legislazione degli ultimi anni in materia di protezione giudiziale degli interessi economico-finanziari della collettività ha fatto registrare

una *progressiva tendenza* verso il rafforzamento della tutela giudiziale erariale ottenuto anche attraverso un'integrazione delle forme o modalità classiche e già note.

In alcuni casi la tecnica legislativa adoperata, stante appunto il carattere di specialità ed esclusività della giurisdizione di riferimento, è stata quella di apprestare un più intenso ed efficiente coordinamento tra le tutele esperibili nelle diverse sedi giustiziali (es. rapporti tra giudice penale e giudice contabile).

In altri casi, invece, la tecnica normativa è pervenuta alla *tipicizzazione* di condotte antigiaridiche causative della responsabilità erariale. Il legislatore, cioè, ha delineato *particolari fattispecie* di responsabilità finanziario-patrimoniali nelle quali, all'esplicita previsione della regola giuscontabile da osservare, è stata associata una o più conseguenze in caso di trasgressione.

La protezione allestita è talvolta di tipo *misto*, assumendo la reazione ordinamentale un carattere in parte *demolitorio* (nullità o invalidità dell'atto amministrativo adottato), in parte *patrimoniale-afflittivo* (riparazione pecuniaria per il comportamento trasgressivo).

Tali forme innovative di rafforzamento della tutela giudiziale erariale si sono moltiplicate nel corso del tempo. Nel ricostruire l'evoluzione normativa dal 1996 ad oggi si possono menzionare, soltanto come singoli e non esaustivi esempi:

- l'art. 10 della Legge n. 205/2000, recante "Disposizioni in materia di giustizia amministrativa", nella parte in cui si riferisce al processo di responsabilità ed abroga abrogato l'articolo 105, secondo comma, del regolamento approvato con Regio Decreto n. 1038 del 1933;

- l'art. 5 della Legge n. 89/2001, in tema di equa riparazione per violazione del termine di ragionevole durata del processo, che prevede l'obbligo di comunicare il decreto di accoglimento della domanda al Procuratore generale della Corte dei conti, al fine di eventuale azione di responsabilità;
- gli articoli 6 e 7 della Legge n. 97/2001, in tema di effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche, che regolano precisi obblighi di comunicazione al Procuratore Generale della Corte dei conti della sentenza penale, sia di primo grado che definitiva e irrevocabile, intervenuta per taluni delitti contro la P.A., affinché si possa procedere ad accertamenti patrimoniali a carico del condannato e ad eventuale esercizio dell'azione di responsabilità;
- l'art. 36 del D.Lgs. 165/2001, come sostituito dall'art. 3, comma 79, della legge finanziaria 2008, in tema di limiti all'utilizzo di contratti di lavoro flessibile;
- l'art. 52, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001, in tema di indebita ed onerosa assegnazione di mansioni superiori a lavoratori dipendenti pubblici;
- l'art. 30, comma 15, della Legge n. 289/2002 (finanziaria 2003), in tema di ricorso all'indebitamento finanziario da parte degli enti locali per fronteggiare spese che non siano di investimento, in tal maniera causando disavanzi;
- l'art. 1, commi 9 e 10, del D.L. 12/7/2004 n. 168, conv. da Legge n. 191/2004, in tema di superamento nell'attività contrattuale dei parametri di prezzo-qualità previsti dall'art. 26 della Legge 23 dicembre 1999, n. 488, di limiti massimi di spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei

- all'amministrazione e per missioni all'estero, spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni;
- l'art. 1, commi 11 e 42, della Legge n. 311 /2004 (finanziaria 2005), in tema di limiti di spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione e di affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione;
- l'art. 10 bis del D.L. 30 settembre 2005, n. 203, come convertito dalla Legge n. 248/2005, in tema di elevazione di limite di valore per il procedimento di cui all'articolo 55 del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, di cui al Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e all'articolo 49 del Regio Decreto 13 agosto 1933, n. 1038, nonché in tema di competenza del giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, a liquidare l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 91 del codice di procedura civile;
- l'art. 1, comma 174, della Legge n. 266/2005 (finanziaria 2006), in tema di esperibilità, da parte del PM contabile, di azioni rivolte alla conservazione delle ragioni di credito erariale;
- l'art. 1, comma 187, della Legge n. 266/2005 (finanziaria 2006), in tema di limite annuo di spesa per avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa;
- varie disposizioni recate dall'art. 3 della Legge n. 244/2007 (finanziaria 2008), a proposito di divieto di apposizione di clauso-



- le compromissorie in contratti aventi ad oggetto lavori, forniture e servizi (comma 19), di inosservanza di termini decadenziali per procedere ad accordi bonari a seguito dell'iscrizione di riserve sui documenti contabili nei contratti di appalto e nelle concessioni (comma 23), di limiti massimi di trattamento economico attribuibile a soggetti titolari di incarichi o mandati di qualsiasi natura, nonché ai presidenti e componenti di collegi e organi di governo e di controllo di società non quotate ed ai dirigenti (comma 44), di responsabilità del dirigente che ha liquidato il corrispettivo di incarico di collaborazione o di consulenza il cui provvedimento non è stato pubblicato sul sito web dell'amministrazione conferente (comma 54), di modalità e limiti annui di spesa per incarichi, consulenze e studi conferiti da enti locali (comma 56), di divieto di stipula di contratti assicurativi per la copertura di rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile (comma 59), di responsabilità del dirigente e del responsabile del progetto per l' utilizzo extrafunzionale dei lavoratori assunti di contratti di lavoro flessibili per finalità predeterminate (comma 79);
- l'art. 16 bis del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248 (cd. milleproroghe), come convertito dalla Legge 28 febbraio 2008, n. 31, in tema di giurisdizione sulle imprese pubbliche e che ha sostanzialmente ribadito il concetto della funzionalizzazione pubblicistica delle attività, anche imprenditoriali, sottoponibili al sindacato del giudice contabile;
  - l'art. 6, comma 7, del D.L. n. 78/2010, conv. con modif. dalla Legge n. 122/2010 che, prescrivendo una specifica misura di riduzione delle spese per studi ed incarichi di consulenza, ha stabilito che "a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle Pubbliche Amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della Legge 31 dicembre 2009 n. 196, incluse le autorità indipendenti, escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati nonché gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle attività sanitarie connesse con il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco." l'art. 2, commi 8, 9 e successivi della Legge n. 241/1990, come novellati dal D.L. n. 5/2012, conv. da L. n. 35/2012. Le nuove disposizioni prevedono, per il caso di mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini, il configurarsi di un elemento di valutazione di responsabilità amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente, nonché stabiliscono che le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione sono trasmesse, in via telematica, alla Corte dei conti (il PM contabile potrà, quindi, valutare la sussistenza di responsabilità ed esercitare la relativa azione);
  - l'art. 1 del D.L. n. 95/2012, conv. da L. n. 135/2012, ove si prevede che i contratti stipulati in violazione dell'articolo 26, comma 3 della Legge 23 dicembre 1999, n. 488 ed i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvisionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa (la disposizione si applica anche alle istituzioni scolastiche ed educative ed alle Università, che la legge n. 228/2012 - legge di stabilità 2013 - ha ricompreso tra le amministrazioni tenute a fare ricorso alle convenzioni Consip). Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto;
  - i commi 4 ed 8 dell'art. 5 dello stesso D.L. n. 95/2012, i quali prevedono, rispettivamente, che la violazione delle disposizioni in tema di utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza e la violazione delle disposizioni in tema di fruizione obbligatoria (non monetizzabile) di ferie, riposi e permessi sono valutabili ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare del dirigente responsabile;
  - l'art. 1, comma 12, della Legge 6/11/2012, n. 190, secondo cui in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il

responsabile della prevenzione della corruzione, individuato ai sensi del comma 7 del medesimo articolo, risponde in termini di responsabilità dirigenziale e disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze: a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di prevenzione della corruzione e le relative prescrizioni; b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

Nel nuovo e articolato quadro d'insieme scaturito dalla suelencata normazione è forse possibile anche cogliere qualche tratto di simiglianza con la disponibilità, sul piano normativo, di «misure dissuasive» o di deterrenza quali quelle a suo tempo previste dal diritto europeo in caso di mancato riallineamento nell'osservanza dei parametri contabili comunitari.

In ogni caso, la suddescritta evoluzione legislativa, più che un diviso orientamento verso la trasmutazione (da "atipico" in "tipico") dell'illecito contabile e della forma di responsabilità su cui giudica la Corte dei conti, sembra esprimere un disegno ordinamentale di potenziamento della *effettività della tutela giudiziale* che la Costituzione affida alla Corte stessa, attraverso nuove e specifiche *misure di contrasto* approntate in considerazione della particolare rilevanza finanziaria degli interessi pubblici da proteggere.

L'esigenza di vedere rafforzata e garantita l'effettività della protezione di posizioni giuridiche esposte a lesioni causabili da comportamenti illeciti, d'altronde, è alla base anche di un fenomeno (ermeneutica) che si registra nella diversa sede civilistica, a proposito del graduale avvicinamento tra i due tradizionali tipi di responsabilità (*contrattuale*

*ed extracontrattuale*), sempre più accomunate dall'elemento sostanziale della previsione, da parte dell'ordinamento, dell'obbligo di tenere determinati comportamenti (*obblighi ex lege*), dettandosi nel contempo le conseguenze della trasgressione delle regole realizzate con ingiusta lesione di un interesse giuridico altrui (sul punto: v. Cassazione, SS.UU. civili, n. 14712 del 26/06/2007).

Non è convincente pertanto ipotizzare, come invece ritiene una parte della dottrina, che la tipizzazione delle condotte amministrative antiggiuridiche e della "sanzione" patrimoniale comminata dall'ordinamento sia una tecnica normativa doverosamente imposta dalla necessità di rispettare una «riserva di legge», del tipo di quella sancita in materia penale dall'art. 25, comma 2, Cost., affinché la responsabilità amministrativa e l'illecito contabile su cui giudica la Corte dei conti possano tuttora essere considerati costituzionalmente legittimi.

Né per giungere a siffatto approdo concettuale si possono impropriamente e genericamente evocare i principi del *giusto processo* di cui all'art. 111 Cost.

La predisposizione di singole e tassative *fattispecie di responsabilità amministrativa*, piuttosto, attraverso un *giudizio di valore* compiuto a monte dal legislatore, sembra corrispondere all'esigenza ed all'intento di rafforzare la «effettività» dell'ordinaria tutela giudiziale contabile e dell'azione di contrasto avverso comportamenti amministrativi ritenuti particolarmente pregiudizievoli, perché lesivi di interessi patrimoniali e finanziari delle Pubbliche Amministrazioni divenuti di più sensibile e spiccato rilievo ordinamentale e sociale.

In sintesi, l'unico filo conduttore che adeguatamente giustifica e spiega l'intera evoluzione normati-

va sopravvenuta alle riforme del 1994 e del 1996 e riguardante la responsabilità amministrativa su cui giudica la Corte dei conti si può razionalmente rinvenire nella *accentuazione delle garanzie*, sia sostanziali che processuali, destinate alla tutela dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, equilibrio che è espressamente presidiato dai parametri dettati dagli articoli 100 e 103 della Costituzione.

Da segnalare qualche intervento normativo mossosi invece in controtendenza, specie nei casi in cui il legislatore ha voluto *limitare* l'azione di contrasto avverso inefficienze e dilapidazioni di risorse pubbliche svolta dalla Corte dei conti tramite l'esercizio della giurisdizione di responsabilità.

Ad esempio, a seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 69/2009, della Legge n. 102/2009 (di conversione del D.L. n. 78/2009) e del D.L. correttivo n. 103/2009, l'assetto normativo sostanziale e processuale concernente la responsabilità patrimoniale ed i relativi giudizi ha registrato talune modificazioni. Sono stati infatti previsti:

- casi di "nullità" degli atti pre-processuali o processuali (es. quando le indagini siano avviate sulla base di una notizia di danno che non sia "specifico e concreto"); la nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta;
- l'esclusione della gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'e-

servizio del controllo;

- l'obbligo di tenere conto, nella quantificazione del danno, dei "vantaggi" conseguiti anche da amministrazione diversa da quella di appartenenza del danneggiatore;
- il divieto assoluto di pronunciare "compensazione delle spese di giudizio e di difesa", quando vi sia stato proscioglimento nel merito.

Di segno opposto (cioè espressive di un maggior rigore) sono invece talune previsioni recate dal Decreto Legislativo n. 150/2009, che ha dato attuazione alla Legge "Brunetta" n. 15/2009.

Attraverso modificazioni apportate al Decreto Legislativo n. 165/2001, sono stati tra l'altro previsti:

- in tema di eccedenze di personale, l'obbligo per il dirigente responsabile di individuare le eccedenze di unità di personale e, nei casi di inadempimento e qualora l'eccedenza riguardi almeno dieci dipendenti, anche in caso di eccedenze distinte nell'arco di un anno, la valutabilità dell'omissione ai fini della responsabilità per il danno erariale causato (art. 33, comma 1-bis, D. Lgs. 165/2001). Può essere utile notare - anche per riscontrare le evidenti differenze quanto a natura giuridica dell'individuata responsabilità soggettiva (dirigenziale nell'un caso, erariale nell'altro) che la disposizione in discorso fa seguito ad una previsione di legge simile riguardante il comparto scolastico. L'art. 64, comma 5, del D.L. n. 112/2008, conv. con modif. da Legge n. 133/2008, ha infatti sancito che: "I Dirigenti del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, compresi i Dirigenti Scolastici, coinvolti nel processo di razionalizzazione di cui al pre-

sente articolo, ne assicurano la compiuta e puntuale realizzazione. Il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, verificato e valutato sulla base delle vigenti disposizioni anche contrattuali, comporta l'applicazione delle misure connesse alla responsabilità dirigenziale previste dalla predetta normativa".

- in tema di assenze e certificazioni per malattia, la configurazione di un reato speciale (art. 55-quinquies del D.Lgs. 165/2001) che si integra quando il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione attesti falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifichi l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia. Il lavoratore è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600. La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto. Il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione.

Se si intende studiare la responsabilità patrimoniale su cui giudica la Corte dei conti, numerose sono le peculiarità da tenere presenti.

Si deve notare, in primo luogo, la limitazione dell'elemento soggettivo alle ipotesi di dolo o di colpa grave. Viene ritenuta irrilevante, indipendentemente dall'importo del danno causato, una condotta dannosa che si configuri come

caratterizzata da *colpa lieve o normale* ovvero dal mancato rispetto delle regole di normale prudenza e diligenza richieste ad un "medio" amministratore o funzionario pubblico.

Inoltre, valgono regole particolari in tema di:

- *personalità della responsabilità*, nel senso della trasmissibilità del debito risarcitorio agli eredi unicamente in caso di dolo o illecito arricchimento dell'agente pubblico dante causa e di indebito arricchimento dell'erede *accipiens*;
- *parziarietà dell'obbligo risarcitorio*, nel senso che nei casi di concorso di persone ciascuno risponde solo per la parte che ha preso nella causazione del danno;
- *responsabilità ripartita ed individuale* per gli organi collegiali, nel senso che del danno arrecato da deliberazione collegiale rispondono soltanto coloro che hanno espresso voto favorevole;
- *responsabilità limitata per gli organi di vertice politico*, i quali non rispondono se hanno approvato in buona fede determinazioni decisionali rientranti nella competenza diretta degli uffici amministrativi sott'ordinati;
- *vincolo di solidarietà* tra agenti corresponsabili valevole per i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo;
- *doverosa valutazione dei vantaggi e delle utilità* comunque conseguite dall'amministrazione (quella di appartenenza dell'agente o una diversa Amministrazione Pubblica) o dalla collettività amministrata;
- *prescrizione quinquennale* del diritto al risarcimento da parte dell'amministrazione, decorrente dalla data in cui si è verificato il *fatto dannoso*, ovvero, in caso di *occultamento doloso* del danno, dalla data della sua scoperta;

- *riducibilità dell'ammontare del danno addebitabile* al responsabile, prendendo in considerazione situazioni o circostanze soggettive od oggettive valutabili equitativamente.

Sempre sul piano della disciplina normativa sostanziale della responsabilità, è stata introdotta un'ulteriore limitazione: l'art. 17, comma 30-ter, del Decreto Legge 1 luglio 2009, n. 78, inserito dalla Legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e successivamente rettificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), del Decreto Legge 3 agosto 2009, n. 103, conv. dalla Legge 3 ottobre 2009, n. 141, ha disposto che le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine *nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della Legge 27 marzo 2001, n. 97*. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale.

La norma citata è stata sottoposta più volte al vaglio della Corte costituzionale, che ne ha ritenuto la legittimità costituzionale (Decisioni n. 355/2010, nonché nn. 219, 220 e 221 del 2011).

In sostanza, il danno all'immagine può essere perseguito soltanto in presenza di condotte illecite che integrino gli estremi di *specifiche fattispecie delittuose* (delitti contro la Pubblica Amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale) volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione e l'azione risarcitoria può andare in porto solo a fronte di una pronunciata sentenza penale irrevocabile che abbia acquisito il "*crisma della definitività*".

Da ultimo - in tema di danno

all'immagine - va ricordata la sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 8/2015/QM del 19 marzo 2015 che ha affermato il seguente principio di diritto :

*"L'art. 17, comma 30 ter, 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"*.

Ciò significa che un dipendente pubblico può dalla Corte dei conti essere condannato a risarcire danno erariale all'immagine soltanto se è stato condannato con sentenza penale irrevocabile per uno dei reati contemplati dal Capo I del Titolo II del Libro Secondo, compresi quindi negli articoli del codice penale che vanno dal 314 al 335 bis, così come integrati dalla legislazione via via intervenuta.

Passando alla *responsabilità contabile*, vi è da dire che trattasi di una forma o specie particolare, inclusa nel più ampio genus della responsabilità patrimoniale.

Tale forma di responsabilità riguarda gli *agenti contabili*, cioè i dipendenti che siano formalmente investiti o titolari di funzioni e attribuzioni contabili, nonché tutti coloro che, anche di fatto e senza aver ricevuto alcuna investitura formale, si trovino comunque *a maneggiare ovvero ad ingerirsi* nella gestione di somme o beni o valori di appartenenza della Pubblica Amministrazione (cd. *agenti contabili di fatto*).

La Corte costituzionale (Sent. n. 371/1998) ha osservato che gli obblighi di conservazione, restituzione o rendicontazione incombenti sugli affidatari di beni pubblici sono preordinati a garantire il permanere della consistenza patrimoniale dell'erario ai livelli cui la portano i flussi di cassa e i movimenti di materie. Di qui la neces-

sità che gli equilibri alterati dalla condotta dei contabili vengano immancabilmente e compiutamente ricostituiti, concretandosi la responsabilità contabile in una inderogabile obbligazione restitutoria (di secondo grado) del contabile inadempiente, la quale (secondo il disposto dell'art. 194 del Regio Decreto n. 827 del 1924) permane anche nel caso di furto, forza maggiore o deperimento dei beni, ove non sia provata la non imputabilità del danno a negligenza, anche solo concorrente, del contabile stesso o ad un suo indugio a richiedere per tempo i necessari provvedimenti conservativi. La Consulta ha anche chiarito che:

- la responsabilità contabile si differenzia da quella amministrativa solo in ragione della specificità delle obbligazioni che incombono su coloro che hanno maneggio di beni e valori di pertinenza pubblica;
- il paradigma delle due forme di responsabilità è unico ed identici sono gli elementi costitutivi delle stesse.

La responsabilità contabile, quindi, si caratterizza:

- per un *profilo oggettivo* = esistenza di una gestione finanziaria implicante il maneggio di beni, valori o denaro pubblico;
- per un *profilo soggettivo* = assunzione della qualità di agente contabile.

Le differenze tra le due tipologie di responsabilità (amministrativa e contabile), fermo restando l'elemento comune della sussistenza di dolo o colpa grave, attengono essenzialmente al regime della *ripartizione degli oneri di prova*; in entrambi i casi, tuttavia, gli oneri di prova sono distribuiti tra attore e convenuto in giudizio secondo la regola generale di giudizio di cui all'art. 2697 del codice civile.

Nel caso della responsabilità

contabile, l'attore (il Pubblico Ministero della Corte dei conti) deve fornire la prova dell'atto costitutivo dell'obbligazione e dell'esistenza del rapporto contabile, nonché del fatto materiale della perdita del denaro, beni o valori. Il PM fa valere in causa una pretesa concernente una *obbligazione restitutoria inadempita* (bisogna restituire l'intero carico non giustificato) e l'onere della prova concerne essenzialmente la individuazione dello *specifico titolo giuridico* che implica l'obbligo di adempimento.

Viceversa, sempre in aderenza alla regola di giudizio ex art. 2697 c.c., il convenuto (l'agente contabile) avrà l'onere di provare gli eventuali *fatti impeditivi all'adempimento*, cioè qualsiasi circostanza od evenienza fattuale capace di escludere che la fattispecie prevista dal diritto sostanziale sia da considerarsi perfetta in tutti i suoi elementi costitutivi e possa spiegare la sua forza operativa. Il contabile potrà finanche contestare il titolo giuridico implicante l'obbligo di restituzione (in questo caso spetterà a lui dimostrare il fatto che impedisce il configurarsi del titolo).

Ferme queste precisazioni a carattere generale, non si deve confondere tra agente che sia tenuto alla *resa di un conto* (conto giudiziale oppure rendiconto amministrativo: si veda oggi in proposito il D.Lgs. n. 123/2011) ed *agente contabile*.

Siffatta confusione concettuale (piuttosto frequente) si riallaccia, forse inconsapevolmente, al nucleo storico concettuale della responsabilità quale rinvenibile nella legge istitutiva della Corte dei conti, che conoscendo, in origine, la sola giurisdizione "sui conti", consentiva di individuare le sole responsabilità del contabile emergenti dall'esame e giudizio che la Corte svolgeva sul conto stesso.

In altri termini, lo stretto colle-

gamento con il "conto" e con l'obbligo della sua resa, in una concezione formale o processuale elaborata da dottrine risalenti addirittura ad epoca pre-unitaria, faceva sì che a quell'epoca la responsabilità su cui giudicava la Corte dei conti riguardasse unicamente i "contabili in senso stretto" e gli ammanchi cartolarmente emergenti dall'esame giudiziale della documentazione contabile versata nel giudizio di conto.

Nessun rilievo, perciò, poteva avere il semplice "maneggio" o uso di beni, denaro o valori pubblici, che solo nella successiva legislazione di contabilità dello Stato del 1923 (art. 74 LCGS) e nell'art. 44 del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti del 1934 trovò messo in risalto un elemento "sostanziale" (appunto il maneggio, quale disponibilità materiale o di fatto di beni o valori) ed il profilo più propriamente esecutivo della gestione contabile (il compimento di atti "reali", anche d'uso, sui beni o valori pubblici avuti a disposizione).

Basta leggere l'articolo 32 del regolamento (r.d. n. 827 cit.), a proposito dei "consegnatari" di beni mobili, per accorgersi della distinzione tra il "*carico contabile*" (che fa perno sul "titolare" della gestione) ed il "*debito di vigilanza*" (che insiste su chi ha in uso i beni); tra la resa periodica del conto giudiziale e le possibili responsabilità, anch'esse di natura contabile, riconducibili invece ad un debito di vigilanza, quindi scollegate da una *rendicontazione giudiziale* od anche solo amministrativa.

Più chiara diventa la distinzione se si consulta il DPR n. 254 del 4/9/2002 sulla gestione dei consegnatari e dei cassieri, che permette di distinguere tra *agenti contabili* (che assumono un debito di custodia e rendono il conto della gestione) e *agenti amministrativi* (che

assumono un debito di vigilanza e dimostrano la movimentazione dei beni attraverso scritture ed obbligo di rendicontazione amministrativa).

Di converso, è opportuno anche tener presente che la non sottoposizione di una gestione di somme o valori o beni all'obbligo di rendicontazione (recte: ai sensi degli articoli 44-51 del R.D. n. 1214/1934 al cd. giudizio di conto oppure, ai sensi dell'art. 60 della Legge Generale di Contabilità e dell'art. 9 del DPR n. 367/1994 al cd. rendiconto amministrativo), non comporta quale necessaria conseguenza l'esonero dal ben distinto giudizio di responsabilità per danno erariale, che ha diversi presupposti ed è regolato dall'art. 57 del R.D. n. 1214 citato e dalle modifiche legislative introdotte dal Decreto-Legge n. 453/1993, poi convertito dalla Legge n. 19 del 1994.

Giova, infine, ricordare che il "funzionario delegato" (funzionario a favore del quale l'amministrazione metta a disposizione fondi, con ordine di accreditamento tratto sulla tesoreria o banca cassiere, da prelevare o mediante ordinativi a favore dei creditori ovvero attraverso prelevamenti diretti in contanti da effettuarsi con buoni emessi a proprio favore) di regola risponde innanzi alla Corte dei conti a titolo di *responsabilità amministrativa*.

Consolidata giurisprudenza ha affermato che il funzionario delegato:

- è personalmente responsabile delle somme ricevute in carico;
- deve periodicamente rendere il rendiconto amministrativo della propria gestione finanziaria, corredando il prospetto riepilogativo delle spese con i documenti che giustificano gli esborsi (fatture, ricevute, ecc.);
- deve dare ragione delle eventuali discordanze tra le risultanze delle proprie scritture contabili e quelle di cui all'estratto conto

bancario o postale.

Sicuramente il funzionario:

- è intestatario di obblighi di verifica, di tenuta e di custodia delle scritture contabili;
- alla chiusura di esercizio della gestione finanziaria deve obbligatoriamente rendicontare tutte le somme a lui erogate, cioè le *somme utilizzate* (con i relativi giustificativi), nonché le *somme non utilizzate*;
- di regola risponde a titolo di responsabilità amministrativa, in quanto *ordinatore secondario della spesa*;
- nel caso in cui maneggi denaro (es. tramite prelevamenti diretti oppure nel caso di funzionario delegato che sia anche cassiere ai sensi degli artt. 32 e ss. DPR 254/2002), risponde delle sue azioni ed omissioni a titolo di responsabilità contabile.

Una speciale limitazione della responsabilità patrimoniale del personale della scuola è tuttora contenuta nell'art. 574 del T.U. n. 297/1994. Si deve, però considerare che, per entrambe le forme di responsabilità qui in trattazione (amministrativa e contabile), successive disposizioni di legge hanno generalizzato un'identica limitazione, nel senso che ora, indistintamente per tutti i pubblici dipendenti, la responsabilità insorge nei soli casi di condotte tenute con dolo o colpa grave: vedi Legge 14/1/1994, n. 20.

La responsabilità patrimoniale può correlarsi anche all'avvenuta perpetrazione di uno dei delitti contro la Pubblica Amministrazione commesso a fini patrimoniali (es. peculato). In tal caso, i già citati articoli 6 e 7 della Legge n. 97/2001 fanno obbligo all'autorità giudiziaria penale di trasmettere la sentenza di condanna alla Corte dei conti, affinché siano svolti accertamenti patrimoniali a carico del condannato e sia promosso l'eventuale pro-

cedimento di responsabilità.

Possono insorgere responsabilità amministrative imputabili al personale scolastico (dirigenti, docenti e ATA) in relazione all'esercizio della vigilanza sugli alunni (a carico del personale docente) o della sorveglianza sui medesimi (a carico del personale collaboratore che, ai sensi del mansionario di cui al CCNL vigente, vi provvede *"nei periodi immediatamente antecedenti e successivi all'orario delle attività didattiche e durante la ricreazione"*, nei casi in cui l'alunno o la sua famiglia ottengano, in sede civile, un risarcimento per danni occorsi durante le attività all'interno (scolastiche) o fuori della scuola (extrascolastiche).

Dette responsabilità perdurano per l'intero arco temporale in cui gli alunni partecipano alla vita della scuola, anche in attività extracurricolari o esterne (es. viaggi di istruzione, visite guidate).

Quello della vigilanza sugli alunni è un obbligo che incombe in via primaria sul personale docente, ma coinvolge anche il personale dirigenziale ed ausiliario, nonché gli organi collegiali della scuola (v. parere Cons. Stato 12/1/1994, diramato con Circolare M.P.I. n. 153/1994, in materia di accompagnamento alunni alle palestre; v. disposizioni in materia di visite guidate e viaggi di istruzione; vedi mansionario ATA di cui al CCNL).

La responsabilità patrimoniale può configurarsi, inoltre, sia nell'ambito delle attività svolte in seno ad organi collegiali, sia in relazione alla partecipazione ad operazioni di scrutinio o di esame. Comportamenti gravemente negligenti o contrari ai doveri d'ufficio o alla disciplina degli adempimenti da svolgere, se causano il successivo annullamento dei risultati di esame e la riconvocazione del collegio o della commissione, possono determinare responsabilità di tipo patri-

moniale (oltre a quella disciplinare o, nei casi più gravi, penale).

Occasioni per l'insorgere di responsabilità amministrativa (od anche "contabile" in senso stretto) possono essere offerte: dalla gestione finanziaria e patrimoniale che ha luogo nella scuola, dalla contrattazione integrativa, dall'attingimento di emolumenti tratti dal "fondo d'istituto", dall'uso indebito di somme destinate a finanziare "progetti" inclusi nel P.O.F. ed a retribuire le prestazioni lavorative del personale che partecipa ai progetti medesimi, dal maneggio di denaro correlato alle gite scolastiche, dall'illegittimo conferimento di supplenze, da condanne che siano riportate dalla scuola in sede civile (ad es. per comportamenti antisindacali), da sanzioni amministrative pecuniarie comminate alla scuola, ecc.

Un altro tema che può venire in evidenza è quello dei tratti differenziali tra responsabilità patrimoniale per danno erariale e cosiddetta *responsabilità dirigenziale*.

Si tratta di una problematica per la quale è possibile un approccio abbastanza lineare e semplificato, facendo uso delle applicazioni di principio sinora registrate in seno alla giurisprudenza contabile.

Il punto nodale della problematica risiede nella necessità di stabilire se il *mancato raggiungimento di obiettivi e risultati* affidati alle cure del dirigente, oppure un esito negativo nel conseguimento degli stessi possa comportare, accanto alla reazione interna all'apparato amministrativo (revoca dell'incarico o recesso), anche una risposta ordinamentale di tipo esterno, andando ad integrare, di per sé, un'ipotesi di danno erariale risarcibile.

Ebbene, una prima considerazione spinge a riflettere sulla circostanza che l'assimilazione o la sovrapposizione tra la responsabilità

per mancato risultato e la responsabilità per danno erariale comporterebbero, in ragione dell'inevitabile dimensione biunivoca di siffatta soluzione, che il pieno e positivo raggiungimento degli obiettivi scelti ed assegnati tramite direttive di vertice integrerebbe sempre e comunque, per il dirigente, una causa di esonero o di esclusione da qualsiasi ipotesi di responsabilità amministrativa sindacabile dalla Corte dei conti.

Nel contempo, e all'opposto, eventuali scelte difettose per un avvenuto sovradimensionamento o sottodimensionamento degli obiettivi assegnati alla dirigenza burocratica – fenomeni frequenti nella pratica e spesso ispirati da motivazioni di natura politica – potrebbero produrre indebiti riflessi, in negativo oppure in positivo, sulla valutazione e sul rimprovero giudiziale-risarcitorio da riservare al comportamento del dirigente che sia chiamato a rispondere di un causato danno erariale.

Infine, l'assimilazione tra le due forme di responsabilità costituirebbe la prova inequivoca di una totale (ma oggettivamente inesistente, per come dispone la legge) "giurisdizionalizzazione" del controllo di gestione, nel senso che ogni emergere da esso di risultati negativi o del mancato conseguimento di obiettivi gestionali diverrebbe presupposto automatico per l'esercizio di un'azione di responsabilità patrimoniale.

Le surriferite considerazioni hanno indotto la giurisprudenza contabile ad affermare che le due forme di responsabilità sono da inquadrare ed operano *su piani del tutto diversi*:

- quella amministrativo-patrimoniale deriva dalla violazione di specifiche disposizioni normative, dalle quali discenda un effetto lesivo per la Pubblica Ammini-

strazione in termini di patrimonialità o quanto meno di economica valutabilità;

- quella dirigenziale, invece, deriva dall'avvenuto scostamento rispetto a regole e parametri tecnici non oggettivizzati normativamente, ma empiricamente individuati ed assegnati al dirigente, valutabili sulla base di verifiche soggettive realizzate da servizi (controllo interno e controllo strategico) a ciò preposti.

Nel processo di responsabilità amministrativa non si discute di una "obbligazione di risultato" (questo profilo dell'attività dirigenziale è autonomamente valutato dalla dirigenza generale, in sede di conferma o revoca della posizione dirigenziale), né assume rilievo una qualsiasi *difettosità di tipo organizzativo* che pur faccia scadere i risultati complessivi prodotti dalla struttura cui il dirigente è preposto.

Piuttosto, il rimprovero addebitabile al dirigente responsabile di un danno attiene all'omesso svolgimento di attività doverose, connotato dall'inesistenza di un livello minimo di diligenza richiesto in una situazione concreta che, se direttamente collegabile al danno erariale, dà luogo ad una specifica e autonoma posizione di responsabilità amministrativa, la quale si aggiunge e non si sostituisce a quella dirigenziale di cui all'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001.

Analoga posizione ermeneutica ha assunto la dottrina che, aderendo alla summenzionata interpretazione giudiziale, rinviene i principali tratti differenziali tra le due forme di responsabilità sia *nell'elemento soggettivo* (il dolo o la colpa grave), richiesto solo nell'una e non nell'altra, sia ed ancor più nella *sostanziale indifferenza* del conseguimento positivo o meno del "risultato" amministrativo, al cospetto di un nocimento erariale che sia

stato concretamente causato dalla condotta del funzionario-dirigente.

Problematiche e considerazioni giuridiche non dissimili devono essere svolte quanto alle differenze intercorrenti tra la responsabilità patrimoniale per danno erariale e le forme responsabilità, di altra natura, per *insufficiente rendimento professionale* oggi innovativamente previste dal D.Lgs. n. 165/2001.

### **7. L'azione di responsabilità amministrativa e il processo contabile**

Lo svolgimento di un'istruttoria diretta ad accertare l'esistenza di un danno erariale e di una responsabilità soggettiva, nonché lo svolgimento del successivo giudizio che conduce ad un'eventuale assoluzione o condanna, sono disciplinati da numerose regole processuali. Le principali sono le seguenti.

Le Procure regionali della Corte dei conti, operanti in ciascun capoluogo di regione tramite magistrati che costituiscono l'Ufficio del Pubblico Ministero contabile (unitariamente inteso), avviano istruttoria a seguito della notizia di fatti che possono dare luogo a responsabilità.

L'art. 17, comma 30-ter, del Decreto Legge 1 luglio 2009, n. 78, inserito dalla Legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 ed immediatamente rettificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), del Decreto Legge 3 agosto 2009, n. 103, conv. dalla Legge 3 ottobre 2009, n. 141, ha stabilito che l'inizio dell'attività istruttoria da parte del Pubblico Ministero avvenga sulla base di una notizia di danno che sia considerata "specifica e concreta".

La disposizione ha dato luogo a numerose perplessità e divergenze interpretative, solo di recente composte attraverso due pronunce delle Sezioni Riunite della Corte dei conti (Sentenze n. 12 e n. 13 del 3 agosto 2011).

Per la sola parte che qui interessa, le Sezioni Riunite hanno testualmente chiarito quanto segue:

*“Il termine notizia, comunque non equiparabile a quello di denuncia, è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo specifica è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni. L'espressione nel suo complesso deve, pertanto, intendersi riferita non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l'indagine del PM contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non con-sentito controllo generalizzato. Di conseguenza, sono idonei ad integrare gli estremi di una “specifica e concreta notizia di danno”: a) l'esposto anonimo, se riveste i caratteri di specificità e concretezza innanzi precisati; b) i fatti conosciuti nel corso della fase dell'invito a dedurre, anche per soggetti diversi dall'invitato, nei medesimi termini; c) i fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini, attribuita dalla Procura regionale ad organismi quale la Guardia di Finanza; d) da ultimo, non possono considerarsi specifiche e concrete, secondo quanto innanzi precisato, le notizie relative alla mera condotta, in carenza di ipotesi di danno, quale presupposto oggettivo della responsabilità amministrativa; ciò, a differenza delle ipotesi di fattispecie direttamente sanzionate dalla legge”.*

Acquisita una notizia di danno nei sensi anzidetti, ha inizio un'istruttoria che può sfociare in una “archiviazione” oppure nella emissione di un “invito a dedurre”, notificato al presunto responsabile, che ha la facoltà di depositare, entro un termine non inferiore a trenta giorni dalla notifica della comunicazione dell'invito, le proprie deduzioni ed eventuali documenti, nonché può esercitare la facoltà di chiedere di essere sentito personalmente dal Pubblico Ministero istruttore.

Il Pubblico Ministero, qualora non intenda archiviare a seguito delle deduzioni rese o dell'audizione personale, deve emettere un “atto di citazione in giudizio” entro centoventi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni da parte del presunto responsabile del danno. Eventuali proroghe di quest'ultimo termine sono autorizzate dalla sezione giurisdizionale competente. La mancata autorizzazione alla proroga obbliga il PM ad emettere l'atto di citazione ovvero a disporre l'archiviazione entro i successivi quarantacinque giorni.

Emessa che sia stata la citazione (mediante deposito presso la competente Sezione giurisdizionale regionale), il Presidente della Sezione fissa con decreto la data dell'udienza di trattazione del giudizio: citazione e decreto (di solito apposto in calce) sono notificati al presunto responsabile a mezzo di ufficiale giudiziario.

Il presunto responsabile può decidere se costituirsi nel giudizio a mezzo di avvocato patrocinatore (che potrà intervenire nel dibattimento orale), oppure difendersi da solo (cd. *autodifesa*) mediante memorie scritte (senza però poter intervenire nel dibattimento orale).

È questo il *giudizio ordinario* di primo grado.

È previsto, peraltro, in primo

grado un rito semplificato ed abbreviato denominato “*giudizio monitorio*”: il procedimento può aver luogo per pretese risarcitorie di ammontare non superiore a 5.000,00 euro. Il Presidente della Sezione regionale competente, previo parere del PM, emette una *determinazione di addebito* e fissa il termine entro il quale l'interessato dovrà dichiarare se accetta la determinazione, nonché l'udienza in cui la causa sarà trattata nel caso di mancata accettazione. L'indicazione della somma da pagare (di solito “ridotta” rispetto al danno effettivo) viene inserita in calce all'atto di citazione. Se il convenuto accetta, è tenuto a depositare nella segreteria della Sezione una dichiarazione in carta semplice, con firma autenticata anche in via amministrativa. La determinazione presidenziale si trasforma in *ordinanza* avente forza di titolo esecutivo, con conseguente cancellazione della causa dal ruolo delle udienze. Se invece il convenuto dichiara di non accettare o non risponde entro il termine assegnato, il giudizio di responsabilità prosegue nell'udienza fissata con la determinazione presidenziale e la pre-definizione della somma resta senza effetto.

Conclusosi il giudizio di primo grado con una sentenza di condanna o di assoluzione dalla domanda attrice, può eventualmente avere corso un giudizio di secondo grado: l'appello è proponibile dalle parti interessate, dal procuratore regionale competente per territorio o dal procuratore generale, entro *sessanta giorni* dalla notificazione della sentenza o comunque entro *un anno* dalla sua pubblicazione. Entro i *trenta giorni* successivi l'atto di impugnativa deve essere depositato nella segreteria del Giudice di appello, con la prova delle avvenute noti-



fiche unitamente alla copia della sentenza appellata.

L'interposizione dell'appello sospende (sospensione automatica o *ex lege*, quindi senza necessità di presentare specifica istanza) l'esecuzione della sentenza impugnata. La Sezione giurisdizionale centrale, tuttavia, su istanza del procuratore regionale territorialmente competente o del procuratore generale, quando vi siano ragioni fondate ed esplicitamente motivate può disporre, con ordinanza motivata, sentite le parti, che la sentenza sia *provvisoriamente esecutiva*.

Affinché abbia luogo il giudizio di appello non è ammessa l'auto-difesa ed è obbligatoria l'assistenza di avvocato abilitato al patrocinio innanzi alle magistrature superiori (cassazionista).

L'art. 1, commi 231-233, della Legge n. 266/2005 ha previsto – in appello e limitatamente ai fatti dannosi commessi prima del 31 dicembre 2005 - un *rito alternativo ed abbreviato*.

I soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente Sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza.

La Sezione di appello, con decreto in camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento. Il giudizio di appello si intende definito a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento presso la segreteria della sezione di appello.

Da segnalare, infine, che le sentenze definitive di condanna emesse dalla Corte dei conti sono ricorribili per Cassazione "*per i soli motivi inerenti alla giurisdizione*" (art. 111, ultimo comma, Cost. e art. 362, comma 1, c.p.c.)

### **8. L'esecuzione delle condanne risarcitorie**

Quando un giudizio di responsabilità per danno erariale sfocia in un'ordinanza (nel giudizio *monitorio*) o in una sentenza definitiva di condanna (nel giudizio *ordinario*) emessa dalla Corte dei conti, occorre dare corso alla procedura di esecuzione della decisione nei confronti del dipendente rimasto soccombente.

La procedura, in origine, era regolata dal R.D. n. 776 del 5/9/1909. A far data dal 3 ottobre 1998 si dà corso ad una nuova procedura, disciplinata dal DPR n. 260 del 24 giugno 1998.

L'amministrazione danneggiata, mediante proprio regolamento, procede all'individuazione del cd. "*ufficio designato*" all'esecuzione.

Il Ministero dell'Istruzione ha assolto l'onere regolatore tramite il D.M. 22/07/1999, reso noto con Circolare n. 265/2000. Successivamente è stato emanato il Decreto 30 luglio 2002 prot. 9768, trasmesso con Circolare 11/10/2002, n. 111, cui ha fatto seguito la Circolare 9/12/2002, n. 128.

Secondo le disposizioni regolamentari (DPR n. 260/1998 cit.) il titolare dell'ufficio designato:

- individua, a sua volta, un dipendente quale "*responsabile del procedimento*" e ne comunica le generalità alla Procura regionale della Corte dei conti territorialmente competente, in uno con la notizia dell'inizio del procedimento;
- può attivare un apposito "*giudizio di interpretazione*" della sentenza

di condanna, qualora in fase esecutiva insorgano questioni da risolvere con decisione autentica della Corte dei conti.

Il *responsabile del procedimento* invita il dipendente condannato ad effettuare il versamento diretto delle somme in Tesoreria (quella dell'Amministrazione danneggiata per la *sorte capitale* e quella dello Stato per le *spese di giudizio*), con imputazione ad apposito capitolo di bilancio (si consiglia di indicare espressamente nell'ingiunzione di pagamento che si darà corso al procedimento di riscossione coattiva ai sensi del DPR n. 260/1998, precisando che l'ingiunzione vale anche quale comunicazione ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 7 della Legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo).

In caso di mancato versamento spontaneo delle somme da parte del dipendente, il responsabile del procedimento:

- avanza tempestiva richiesta all'ufficio od ente pagatore (che eroga gli stipendi o pensioni al dipendente) per l'effettuazione delle ritenute su qualsiasi emolumento (stipendio, pensione, tfr, ecc.) entro i limiti di legge; l'ufficio pagatore, a sua volta, verserà alla Tesoreria centrale o provinciale (v. art. 469 istruzioni generali sui servizi del Tesoro) le spese di giudizio;
- promuove, ove possibile, *iscrizione ipotecaria* su beni del dipendente per un importo pari ai crediti liquidati con la sentenza od ordinanza esecutiva, alle spese di iscrizione e agli interessi legali nella misura di legge.

Fin qui la situazione ordinaria, che si presenta quando occorra eseguire coattivamente la sentenza di condanna, perché l'impiegato responsabile non ha inteso adempiere volontariamente il proprio *obbligo risarcitorio*.

Se questa è la situazione prevalente, non possono tuttavia essere esclusi casi in cui l'Amministrazione riesce a conseguire da parte del dipendente-debitore il rimborso delle somme senza dar luogo a procedure coattive o, addirittura, prima ancora di inoltrare denuncia alla Corte dei conti per l'esercizio dell'azione di responsabilità patrimoniale.

La distinta ipotesi può essere denominata *rifusione del danno in via amministrativa*.

L'Amministrazione, sia prima dell'attivazione dell'istruttoria giudiziaria, sia nelle more delle decisioni definitive del giudice contabile, può assumere proprie autonome iniziative nei confronti del dipendente onde conseguire *in via amministrativa* la rifusione del danno.

Il meccanismo ha come obiettivo una sorta di "riconoscimento di debito" (con gli effetti di cui all'art. 1988 c.c.) da parte del soggetto coinvolto nella vicenda e può essere utilmente avviato mediante richieste rivolte al dipendente, che mettano in risalto, specialmente nei casi in cui più evidente appaia la sussistenza di responsabilità dolosa o gravemente colposa, la convenienza di una spontanea *rifusione anticipata*, non gravata da interessi, accessori ed altre spese che inevitabilmente conseguirebbero ad un giudizio avente buone probabilità di concludersi in modo sfavorevole

per il dipendente.

La rifusione comporta che il soggetto responsabile, riconosciuto in via di fatto il proprio debito risarcitorio nei confronti dell'Amministrazione, provvede spontaneamente e direttamente a saldarlo (anche con rateizzazione).

È utile chiarire che, in questa ipotesi, non ricorrono gli estremi del diverso istituto giuridico della *transazione* (artt. 1965 e ss. codice civile), notoriamente applicabile alle pubbliche amministrazioni soltanto nei casi, nei limiti e con le modalità in cui deve ritenersi ammesso, in relazione alla transigibilità dei soli *diritti disponibili* (ma quello di ottenere il risarcimento del danno non è un *diritto disponibile*, perché l'Amministrazione ha *l'obbligo* di conseguire il ristoro dei danni da essa subiti).

La rifusione del danno in via amministrativa, di contro, si concretizza in un *pagamento volontario*, da parte del responsabile, delle somme dovute, da effettuarsi nelle forme di versamento ordinariamente prescritte, senza alcuna concessione transattiva o bonaria particolare (es. pagare una somma minore di quella dovuta) e senza la necessità di stipulare alcun atto negoziale.

Anche la questione della concreta quantificazione della somma da rifondere e del corretto computo di eventuali *interessi moratori* da porre a carico del responsabile offer-

tosì di ristorare spontaneamente il danno, dunque, va risolta alla luce di ordinarie regole di diritto: l'entità del rimborso deve corrispondere al nocumento economico che l'Amministrazione ha accertato di aver patito (danno emergente e lucro cessante), sul quale si devono poi calcolare gli accessori automatici del credito (la rivalutazione monetaria) e gli interessi legali moratori ove ricorrono (art. 1224 c.c.).

Il vantaggio che il dipendente può ricavare dalla rifusione immediata del danno, pertanto, deriva unicamente dall'impedire l'accumulo nel tempo degli *accessori* non ancora maturati e dall'evitare di sobbarcarsi le *spese di giustizia*.

Se il rimborso è effettuato in via immediata, viene meno la sussistenza del diritto al risarcimento e non nasce neppure l'obbligo di denuncia alla Corte dei conti.

Se il rimborso, invece, è effettuato dopo che sia stata inoltrata la denuncia di danno erariale, si deve rendere sollecitamente nota alla Procura regionale detta sopravvenuta circostanza, affinché il Pubblico Ministero procedente ne valuti gli effetti giuridici e processuali sull'esercizio dell'azione giudiziaria di propria competenza (es. venir meno *dell'interesse* all'esercizio dell'azione ex art. 100 c.p.c., oppure *cessazione della materia del contendere* quando sia stato già incaricato il giudizio di responsabilità).

 **Ambiente Scuola®**  
servizi assicurativi per la scuola



***SERENAMENTE A SCUOLA  
CON SOLUZIONI  
ASSICURATIVE DEDICATE***

[www.ambientescuola.it](http://www.ambientescuola.it)

# *Segreteria* DIGITALE™

In collaborazione con

**FNADA**  
FEDERAZIONE NAZIONALE  
DEI DIRETTORI E DEGLI AMMINISTRATIVI



**ANQUAP**  
ASSOCIAZIONE NAZIONALE QUADRI  
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

LA SOLUZIONE IDEALE  
PER LA GESTIONE DELLA  
FATTURAZIONE ELETTRONICA!

*La Scuola  
del futuro, oggi*

Per maggiori informazioni contattate [info@spaggiari.eu](mailto:info@spaggiari.eu)