***Attività amministrativa e Performance negli uffici pubblici. I controlli interni in particolare dei collegio di revisione sul PNRR. Profili di responsabilità patrimoniale.***

**27 settembre 2023**

**\*\*\*\*\*\*\*\***

**PERFORMANCE – ORGANI DI CONTROLLO - RESPONSABILITA’ PATRIMONIALE**

Negli ultimi anni ormai si discetta sempre più frequentemente di performance negli enti pubblici, essendo divenuto argomento che ha assunto progressivamente sempre maggiore rilevanza nell’ambito della discussione tesa al miglioramento della funzionalità della burocrazia delle amministrazioni pubbliche.

Va osservato che la creazione di molteplici meccanismi in ordine alla questione “performance”, alla sua misurazione e valutazione è essenzialmente mossa dall’esigenza di garantire maggiore efficacia, efficienza ed economicità delle prestazioni e per l’effetto delle risposte che la P.A. è in grado di offrire ai cittadini, auspicabilmente tempestive e soddisfacenti.

Dunque la disciplina di riferimento in materia di performance nella P.A. è dettata, nelle intenzioni del legislatore o comunque dei decisori politici che se ne occupano, dall’esigenza di garantire il raggiungimento di risultati soddisfacenti ed in costante miglioramento.

Peraltro ad ogni azione, come noto, conseguono delle reazioni. Occorrerebbe quindi domandarsi e verificare se gli strumenti giuridici messi in atto sotto il versante “performance” oramai da ben oltre un decennio, segnatamente dopo il d.lgs. n. 150/2009, abbiano prodotto effetti positivi ed in particolare in termini di miglioramento delle prestazioni complessive.

Ovvero una misurazione della bontà delle innovazioni politico legislative e del relativo raggiungimento degli obiettivi auspicati dal legislatore.

Va ricordato che oramai è ineludibile che l’obiettivo da raggiungere nelle politiche pubbliche deve essere inteso da tutti i soggetti coinvolti non più come adempimento da dimostrare, ma specifico risultato in termini di miglioramento delle prestazioni – servizi resi ovvero innovazione negli output realizzati dall’amministrazione, che deve essere puntualmente rendicontato dal personale dirigenziale.

In tale quadro non va dimenticato che nella gestione dell’articolato ciclo della performance e dei comportamenti posti in essere da vari soggetti istituzionali coinvolti (dirigenti, organi di indirizzo politico-amministrativo, organi di controllo e valutazione ecc…) si pongono le norme generali in tema di responsabilità personali dei soggetti agenti.

In questa sede rileva in particolare la responsabilità di tipo patrimoniale che può discendere da azioni od omissioni degli attori coinvolti in materia.

Tale responsabilità può essere riferita sia alla responsabilità dell’amministrazione unitamente a quella dei propri funzionari o agenti nei confronti dei terzi che alla responsabilità erariale propria dei funzionari o agenti pubblici nei confronti della amministrazione di appartenenza.

Va ricordato al riguardo, con specifico riferimento alla prima ipotesi, quanto previsto dall’articolo  28 della Costituzione Italiana nel quale si afferma che “*i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli Enti pubblici*”.

Quanto alla seconda ipotesi, quella che verrà trattata nella presente sede, occorre fare riferimento alla disciplina in tema di responsabilità erariale o amministrativa ascrivibile a tutti coloro che sono in rapporto di servizio con la P.A. e per l’effetto alla competenza della Corte dei conti nell’accertamento di siffatto genere di responsabilità.

Proprio con riferimento a quest’ultima disciplina ed alle sue recenti innovazioni del 2020 ed anni successivi occorrerebbe porsi una domanda analoga a quella formulata quanto alle novità in tema di performance, ovvero se le stesse stiano producendo effetti positivi ovvero se siano in grado di produrli. In relazione a tale quesito, in chiusura dell’odierno intervento, cercherò di offrire qualche spunto di riflessione.

Tornando alla tematica della performance va rammentato quanto previsto dal legislatore con riferimento alla misurazione della stessa ed in particolare all’Organismo indipendente di valutazione (OIV).

La disciplina di riferimento in relazione all’OIV è contenuta nel d.lgs. n. 150 del 27.10.2009 in particolare agli art. 14, che ne ha previsto l’istituzione (in sostituzione dei precedenti nuclei di valutazione o servizi di controllo interno di cui al dlgs. n. 29/1993 e del d.lgs n. 28671999) nonché all’art. 7 che si occupa in particolare della competenza in tema di misurazione e valutazione della performance.

L’OIV ha le seguenti competenze: monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, redige una relazione annuale sullo stato dello stesso, potendo anche formulare proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi degli enti. Valida la Relazione sulla performance che deve essere realizzata in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini. Garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione e propone, sulla base del sistema di misurazione e valutazione, all'organo di indirizzo politico‐amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi. In sintesi l’OIV riveste un ruolo fondamentale in ordine alla valutazione delle performance delle strutture e dei dirigenti (performance organizzativa ed individuale) nonché in tema di rispetto degli obblighi di trasparenza e integrità dei controlli interni.

Al riguardo va sottolineato la rilevanza del ruolo che assume l’OIV anche sotto il profilo della premialità, dei riconoscimenti economici che possono conseguire i funzionari pubblici, essendo la retribuzione accessoria, collegata ai risultati raggiunti, una fondamentale leva per stimolare dedizione e impegno del personale che opera quotidianamente negli uffici pubblici.

Va evidenziato che l’OIV è divenuto la struttura che ciascuna amministrazione deve adottare per lo svolgimento dei compiti sopraindicati (art. 14 co. 1) Tuttavia per gli enti locali (ma anche per altri enti autonomi) è stato previsto un adeguamento ai principi recati da una serie di norme. Si è dunque posto il problema se gli enti locali siano obbligati a dotarsi o meno dell’OIV. Al riguardo la giurisprudenza consultiva della Corte dei conti ha fornito indicazioni chiarificatrici alla luce del principio di autonomia (statutaria e regolamentare) degli enti locali e della circostanza che l’art. 16 del d.lgs. n. 150/2009 sancisce la diretta applicazione agli enti territoriali (sotto il profilo dell’adeguamento ai relativi principi) solo di alcune disposizioni dello stesso decreto tra cui non figura l’art. 14 (relativo all’OIV).

E’ stato al riguardo affermato che «*Costituisce, pertanto, una facoltà e non un obbligo per gli enti comunali l’adeguamento del proprio ordinamento alla previsione contenuta nell’art. 14 del d.Lgs. 150/2009. Qualora l’ente comunale dovesse optare per la scelta di costituire l’Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), questo dovrà conformarsi ai principi dettati dall’art. 14 cit.. Conseguentemente non possono essere nominati, quali componenti dell’OIV, soggetti legati all’organo di indirizzo politico amministrativo (come i segretari comunali e direttori generali) e le nomine dei componenti devono essere conferite “senza nuovi o maggiori oneri” per la finanza dell’ente comunale*» (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 325/2011/PAR; cfr. sez. reg. contr. Basilicata, deliberazione n. 96/2011/PAR). Non vi è dunque l’obbligo, ma solo la facoltà, per i Comuni di costituire un OIV secondo le prescrizioni dell’art. 14 del d.lgs. n. 150/2009 (Cfr Sez. reg. contr. Puglia, deliberazione n. 103/2019/PAR del 14.11.2019).

Con riferimento agli OIV – o analoghi organismi di controllo – istituiti presso gli enti locali va rammentato che nell’ambito della disciplina di cui al d.lgs n. 267/2000 è stato previsto che i comuni con più di 15.000 abitanti e le Province annualmente trasmettano un referto sul sistema dei controlli interni alle sezioni regionali di controllo, onde consentire la verifica del funzionamento del predetto sistema. Al riguardo è bene sottolineare la rilevanza di tale compito e quindi la necessità che gli stessi organi di controllo dell’ente (quali ad esempio l’OIV o il Collegio di revisione) accertino l’avvenuto rispetto, anche in considerazione che la mancanza o l’inadeguatezza degli strumenti comporta l’irrogazione di una sanzione pecuniaria da parte della Corte dei conti a carico degli amministratori responsabili (Art. 148 TUEL).

**LE FUNZIONI DI CONTROLLO INTERNO SUI PROGETTI DEL PNRR –**

**I COLLEGI DI REVISIONE**

Nell’ambito dei temi che saranno tratteggiati in questa sede è altresì oggetto di interesse, nell’ambito dei compiti esercitati dagli organi di controllo, l’attività di verifica sui progetti del PNRR effettuata all’interno di ciascun ente o amministrazione interessata dalla realizzazione dei predetti progetti.

Come noto con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021 è stato approvato il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) presentato dall’Italia alla Commissione europea.

Con il decreto del Ministro dell’economia e delle finanze del 6 agosto 2021 sono poi state assegnate alle Amministrazioni titolari le risorse finanziarie per l’attuazione degli interventi del PNRR con la relativa attribuzione di traguardi e obiettivi. Per completezza va ricordato che con decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ha disposto all’articolo 1, comma 1, l’approvazione del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC).

Inoltre deve rammentarsi che il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, con cui sono state dettate, in particolare, disposizioni in materia di monitoraggio e rendicontazione del PNRR (articolo 6), in materia di controllo, audit, anticorruzione e trasparenza (articolo 7), di coordinamento.

Ai fini di garantire un’effettiva e tempestiva realizzazione degli obiettivi è ovviamente necessario che il PNRR (ed anche il PNC) sia dunque presidiato da un efficace sistema di controlli.

In tale quadro dunque si inseriscono gli organi di revisione o collegi sindacali chiamati a svolgere funzioni di controllo.

Peraltro va rammentato che recentemente, per effetto della legge n. 74/2023 di conversione del d.l. n. 44/2023, è stato abolito il controllo concomitante della Corte dei conti su tutti gli investimenti finanziati con risorse del PNRR. Conseguentemente il controllo in corso d’opera sulle attività tese alla realizzazione degli investimenti finanziati dal PNRR può essere svolto esclusivamente a livello interno ed in particolare – come vedremo - ad opera del Collegio dei revisori dei conti.

Infatti tale collegio – quale organo preposto alla verifica di regolarità amministrativa e contabile dell’attività dell’ente – è chiamato allo svolgimento del controllo interno al fine di assicurare la correttezza e l’effettività degli investimenti.

In tema di PNRR è evidente che l’attività di controllo maggiormente rilevante e concretamente efficace non può che essere quella che accompagna l’attività realizzativa degli obiettivi, anche ai fini di stimolo e correzione in corso d’opera dei processi, essendo quella successiva ad esercizio chiuso ontologicamente non tempestiva.

\*\*\*\*\*\*\*

Va rammentato che in ordine ai compiti spettanti ai componenti degli organi di revisione degli enti ed organismi pubblici in generale è utile fare riferimento alla **Circolare del MEF del 7.4.2023 n. 15,** che all’allegato 2 si occupa degli adempimenti in tema di PNRR e PNC .

In relazione ai suddetti compiti viene rammentato dal MEF che in relazione ai controlli da porre in essere sull’utilizzo delle risorse PNRR, rileva l’articolo 9 del decreto-legge n. 77/2021, laddove prevede, al comma 3, che “*Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai* ***controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile***”.

E’ inoltre fondamentale quanto previsto dall’art. 9 comma 4 che dispone:

*“Le amministrazioni di cui al comma 1* ***assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR …”.***

Per completezza va inoltre ricordato che l’articolo 14 del medesimo d.l. n. 77/2021, dispone l’estensione della disciplina del PNRR al Piano complementare Nazionale.

Va inoltre rammentato che in tema di compiti spettanti all’organo di controllo interno presso gli enti ed organismi pubblici, occorre far riferimento altresì al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 11 ottobre 2021 in tema di gestione delle risorse del PNRR.

Ai fini dell’individuazione delle concrete attività di controllo relative agli enti e organismi pubblici, proprio l’art. 9 comma 2 del citato DM 11 ottobre 2021 dispone che, agli interventi realizzati dalle amministrazioni pubbliche ivi elencate, si applicano i “***controlli amministrativo-contabili previsti dai rispettivi ordinamenti***”.

Nella predetta circolare si precisa inoltre che deve ritenersi che: per le attività di controllo amministrativo-contabile dovendo svolgersi nel rispetto della disciplina vigente in materia il fondamento deve rinvenirsi nelle disposizioni dettate dal decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, il cui art. 2 comma 2 dispone che il controllo di regolarità amministrativa e contabile è svolto, tra gli altri organi, “***dai collegi di revisione e sindacali presso gli enti e organismi pubblici, al fine di assicurare la legittimità e proficuità della spesa.***”

Nell’ambito delle regole cui devono attenersi l’art. 20 co. 4 del d.lgs n. 123/2011 dispone che “***L'attività dei collegi dei revisori e sindacali si conforma ai principi della continuità, del campionamento e della programmazione dei controlli***”.

In ordine agli specifici controlli da realizzare da parte degli organi di revisione la circolare prevede che sia verificata la presenza nell’ente di adeguata struttura organizzativa preposta alla verifica gestionale interna del PNRR ed al costante monitoraggio e del rispetto del principio della tracciabilità delle operazioni e sulla tenuta di un’apposita codificazione contabile. Ciò onde consentire anche una corretta rendicontazione formale delle spese sostenute.

Particolare importanza, a tale fine, ha l’utilizzo del Codice Unico di Progetto (CUP) e del Codice Identificativo di Gara (CIG).

Ai sensi dell’articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), il MEF - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha messo a disposizione uno strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, denominato “**ReGiS**”. Tale sistema garantisce il continuo e tempestivo presidio dell’avanzamento finanziario, procedurale e fisico degli interventi selezionati e finanziati dal PNRR.

Gli organi di revisione devono – come detto – vigilare sulla tracciabilità e verificare che l’ente abbia adottato un’apposita codificazione contabile.

Per gli enti in contabilità finanziaria si ritiene che sia possibile attraverso l’uso di appositi capitoli di spesa; mentre per gli enti in contabilità economico-patrimoniale attraverso appositi conti o centri di costo.

Queste le indicazioni operative fornite dal MEF.

\*\*\*\*\*\*

In questo contesto va dunque sottolineato il fondamentale ruolo che spetta all’’organo di revisione nell’esercizio del compito di monitoraggio dell'avanzamento degli interventi Pnrr da parte dei soggetti attuatori, tra cui ad esempio – anche per numero ed importanza degli interventi – gli **enti locali,** nel quadro della disciplina di cui al d.lgs n. 267/2000.

Elementi chiave che possono essere presi in considerazione e richiesti dai revisori nell’ambito degli enti locali :

• relazione del Segretario Comunale sul funzionamento dei "controlli interni" in particolare con sezione dedicata al controllo sul "Pnrr";  
• imput per velocizzare il processo di rendicontazione sul sistema ReGiS, sia per i progetti "Nativi" che "Non Nativi" con verifiche periodiche;

• controllo dei flussi di cassa Pnrr anche da riportare nelle verifiche periodiche di cassa;

• attestazioni da parte del responsabile dell'ufficio tecnico e/o ufficio dedicato al Pnrr, nel caso in cui si rilevi il mancato rispetto dei tempi-target del progetto.

L’interfaccia naturale nell’ambito degli enti locali per il collegio di revisione, sul PNRR dovrebbe essere l’unità preposta alla collaborazione con gli organi di controllo.

Il collegio con il referente interno potrebbe svolgere tra l’altro verifiche di ordine generale circa il fatto che i progetti finanziati con risorse del PNRR:

* Siano inseriti nel DUP
* Siano inseriti nel programma triennale dei lavori pubblici e nel bilancio di previsione
* Sia previsto nel PEG un capitolo specifico e sia indicato il finanziamento tramite PNRR
* Stiano rispettando il cronoprogramma previsto

Ai fini della tracciabilità delle spese appare inoltre necessario verificare se:

* sia stato richiesto il CUP
* siano stati richiesti i CIG
* nelle fatture elettroniche siano indicati i dati richiesti dalla specifica normativa per il Pnrr
* se siano stati indicati dagli appaltatori i conti correnti dedicati
* nei mandati di pagamento sia indicato il riferimento al PNRR

Per quanto attiene alla rendicontazione appare inoltre importante verificare:

* come sta procedendo l’inserimento dei dati nella piattaforma ReGis
* se l’ente ha un’organizzazione efficace per la gestione di tali dati

Ovviamente per ogni aspetto inerente alla gestione delle risorse provenienti dal PNRR l’organo di revisione qualora rilevi il mancato rispetto delle disposizioni deve sollecitare i responsabili all’adempimento puntuale e tempestivo onde evitare la creazione di occasioni di violazioni e ritardi

**\*\*\*\*\*\*\*\***

**RESPONSABILITA’ AMMINISTRATIVA**

**AMBITO DI GIURISDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI -**

**ORIGINI ED INQUADRAMENTO GENERALE**

Nell’affrontare il tema della responsabilità amministrativa di dipendenti ed amministratori pubblici non si può prescindere dal trattare contestualmente del giudice che storicamente se ne occupa ovvero della Corte dei conti. Infatti la disciplina di tale responsabilità e del giudizio e delle relative regole di svolgimento dello stesso sono profondamente intrecciate.

Occorre quindi fare preliminari cenni in ordine all’inquadramento generale del giudice contabile ed al relativo ambito di giurisdizione.

Il fondamento costituzionale dell’attività giurisdizionale della Corte dei Conti si rinviene nell’art. 103 Cost., collocato nel titolo IV dedicato a “*La Magistratura*” della parte II della Costituzione. Tale norma attiene esclusivamente all’esercizio delle funzioni giurisdizionali della Corte dei Conti, storicamente intestate alla magistratura contabile, posto che quelle di controllo rinvengono il loro fondamento nell’art. 100[[1]](#footnote-1), che è invece collocato nell’ambito del titolo III dedicato al Governo ed in particolare nella Sezione III relativa agli organi ausiliari.

La norma (art. 103, comma 2) recita:*“ La Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.“*.

Nell’interpretazione della citata disposizione è stato affermato dalla Corte Costituzionale che per l’individuazione delle “*materie di contabilità pubblica*”, quale area costituzionalmente intestata alla magistratura contabile, occorre necessariamente l’intervento del legislatore, chiamato a definire in concreto ciò che rientra nella contabilità pubblica ai fini del radicamento della giurisdizione contabile (cosiddetta *interpositio legislatoris*). Secondo la Corte Costituzionale l’esigenza di apposite previsioni legislative discenderebbe dal fatto che la materia della contabilità pubblica, suscettibile di continua evoluzione, non sarebbe oggettivamente definibile e risentirebbe di fattori che possono determinare le valutazione del legislatore[[2]](#footnote-2).

Storicamente la Corte dei Conti, oltre ad essere suprema magistratura di controllo, è il plesso giurisdizionale chiamato a giudicare delle responsabilità dei funzionari e degli amministratori pubblici per i danni cagionati all’erario nell’esercizio delle funzioni pubbliche ed in particolare nell’esercizio delle funzioni di agenti contabili (aventi il maneggio di fatto o di diritto di denaro, valori o altri beni della P.A.). Va peraltro ricordato che l’attribuzione giurisdizionale più antica della Corte dei Conti italiana è quella inerente ai giudizi di conto in cui si giudica la corretta gestione degli agenti contabili.

Tale giurisdizione affonda le radici nelle tradizioni giuridiche di taluni stati preunitari ed è attribuita alla Corte dei Conti del Regno d’Italia, istituita nel 1862,[[3]](#footnote-3) con la conseguente creazione di una magistratura investita tanto del compito del controllo preventivo circa la corretta azione amministrativa da parte degli organi dell’apparato statale, quanto dell’accertamento (in via successiva) di eventuali violazioni fonte di danno per il patrimonio pubblico. Il potere di accertare pregiudizi patrimoniali subiti dalla P.A. e condannare i colpevoli al risarcimento del danno costituisce un attribuzione fondamentale per potere definire la Corte dei Conti quale magistratura preposta a tutela delle finanze pubbliche,.[[4]](#footnote-4)

Secondo la giurisprudenza costituzionale peraltro l’art. 103 Cost. non determinerebbe esattamente un perimetro riservato alla giurisdizione contabile e non alterabile dal legislatore ordinario, sebbene secondo una lettura espansiva della norma costituzionale si sia ritenuta in linea generale, per gli spazi privi di disciplina diretta, esistente la giurisdizione contabile nell’ambito dei giudizi di conto e giudizi di responsabilità amministrativa di amministratori e funzionari pubblici in forza della operatività tendenzialmente generale della giurisdizione in questione.[[5]](#footnote-5)

Per i giudizi di conto (inerenti la verifica dell’attività posta in essere da un agente contabile e riassunta nel conto depositato presso la Corte dei Conti) si è peraltro ritenuto che la giurisdizione contabile sia pressochè automatica salva l’esistenza di differente e puntuale previsione normativa derogatoria; *l’interpositio legislatoris* è stata quindi valutata come elemento in negativo, nel senso che per derogare espressamente alla previsione dell’art. 103 Cost. occorrerebbe una puntuale previsione di legge che sottragga il giudizio di conto al giudice contabile, essendo tale giudizio l’espressione più tipica delle funzioni giurisdizionali della Corte dei Conti. [[6]](#footnote-6)

Nell’ambito della previsione costituzionale si innestano quindi le varie norme –numerose delle quali emanate anteriormente alla Costituzione repubblicana- che disciplinano la responsabilità erariale dei dipendenti pubblici ed intestano alla Corte dei Conti i giudizi di responsabilità e di conto. In particolare vanno annoverate le previsioni normative generali contenute negli artt. 74[[7]](#footnote-7), 82[[8]](#footnote-8) e 83 del r.d. 18.11.1923 n. 2440, segnatamente laddove quest’ultima dispone: “*I funzionari di cui ai precedenti artt. 81 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto*.” Parimenti vanno menzionate le previsioni contenute nell’art. 44 del r.d. 12.7.1934 n. 1214, secondo cui: “*La Corte giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti. La Corte giudica pure sui conti dei tesorieri ed agenti di altre pubbliche amministrazioni per quanto le spetti a termini di leggi speciali*” e nel successivo art. 52 che statuisce: “*I funzionari impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali a ordinamento, autonomo, che nell'esercizio delle loro funzioni per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato e ad altra amministrazione dalla quale dipendono sono sottoposti alla giurisdizione della Corte nei casi e modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali*”.

Va inoltre rammentata la normativa generale sulla responsabilità degli impiegati civili dello Stato di cui al d.p.r. n. 3/1957 che oltre a porre le norme sostanziali (artt. 18 e segg.) conferma all’art. 19[[9]](#footnote-9) la sottoposizione dei medesimi alla giurisdizione della Corte dei Conti.

Alla stessa ha fatto seguito la normativa con cui è stata affermata la giurisdizione contabile per la responsabilità di altri dipendenti pubblici, quali quelli degli enti parastatali (legge n. 70/1975 art. 8[[10]](#footnote-10)), quelli degli enti sanitari (d.p.r. 20.12.1979 n. 761 art. 28[[11]](#footnote-11)), e quelli regionali (d.lgs. 28.3.2000 n. 76 art. 33[[12]](#footnote-12)) con un sostanziale rinvio e richiamo della disciplina già valevole per i dipendenti dello Stato. Va inoltre evidenziato che l’attribuzione alla Corte dei Conti dei giudizi di responsabilità dei dipendenti degli enti locali è avvenuto invece con l’art. 58 legge 142/1990, poi confluito nell’art. 93[[13]](#footnote-13) d.lgs 267/2000.

Accanto alla disciplina dettata di volta in volta per varie categorie di dipendenti pubblici, all’inizio degli anni ’90 dello scorso secolo è intervenuta la normativa generale di cui al d.l. 15.11.1993 n. 453, convertito con l 14.1.1994 n. 19 e alla l. 14.1.1994 n. 20 in materia di attribuzioni della Corte dei Conti con la quale sono state introdotte profonde innovazioni nella disciplina sostanziale e processuale della responsabilità amministrativa ed è stata compiuta o meglio completata[[14]](#footnote-14) la regionalizzazione dell’articolazione della magistratura contabile sul territorio nazionale.[[15]](#footnote-15)

Sulla scorta della normativa già dettata per i dipendenti statali, quindi, alla Corte è stata riconosciuta la giurisdizione di responsabilità per danno erariale cagionato da dipendenti o amministratori di enti pubblici ovvero per soggetti che tradizionalmente sono legati da un rapporto di impiego o di servizio con la pubblica amministrazione.

Nel corso degli anni tuttavia vi è stata una progressiva dilatazione dei casi di attribuzione della giurisdizione alla Corte dei Conti; ciò grazie, in particolare, all’attività ermeneutica della Corte di Cassazione che, quale giudice chiamato a pronunciarsi in ultima istanza sui confini della giurisdizione del Giudice ordinario in rapporto con quella dei Giudici speciali, ha gradualmente delineato l’evoluzione dell’ambito ritenuto ricadente nella sfera di competenza della Corte dei conti.

Può innanzitutto farsi riferimento alla situazione inerente ai dipendenti degli enti pubblici economici per i quali sino al 2003 non sussisteva una giurisdizione piena.

Va infatti rammentato che, secondo quanto avevano statuito le Sezioni Unite della Corte di cassazione con la pronuncia 2.3.1982 n. 1282, la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità a carico di amministratori, funzionari e impiegati **di enti pubblici economici** per atti connessi al rapporto di servizio o impiego e produttivi di un danno, sussisteva limitatamente agli atti che esorbitavano dall'esercizio dell’attività imprenditoriale propria degli enti medesimi e che si ricollegassero a poteri autoritativi di autorganizzazione, ovvero a funzioni pubbliche svolte in sostituzione di amministrazioni dello Stato o di enti pubblici non economici. Per gli altri atti, estrinsecazione di poteri tipicamente civilistici, viceversa sussisteva la giurisdizione del giudice ordinario.

Tale soluzione, che determinava sostanzialmente un “doppio binario”, è stata superata per effetto della decisione della Corte di Cassazione a Sezioni Unite che, con l’ordinanza n. 19667 del 22.12.2003, ha attribuito alla giurisdizione contabile tutti i giudizi di responsabilità amministrativa per i fatti illeciti commessi dai dipendenti o dagli amministratori degli enti pubblici economici.

E’ stato infatti ritenuto dalle Sezioni Unite che a seguito delle innovazioni apportate dalla [l. n. 20 del 1994](https://accessosicuro.corteconti.it/cgi-bin/,DanaInfo=bd01.leggiditalia.it+FulShow?TIPO=5&NOTXT=1&KEY=01LX0000105855) il dato essenziale dal quale scaturisce la giurisdizione contabile è costituito dall'evento dannoso verificatosi in pregiudizio ad un'amministrazione pubblica e non più in relazione al quadro di riferimento di diritto pubblico o privato nel quale si colloca la condotta produttiva del danno stesso.

La linea interpretativa in questione è stata successivamente confermata dalla stessa Corte di Cassazione con una serie di significative pronunce.[[16]](#footnote-16)

L’ampliamento della giurisdizione contabile è altresì individuabile nell’ambito di alcune pronunce con le quali è stata affermata la giurisdizione contabile per fattispecie nelle quali è stata individuata come amministrazione danneggiata non già lo Stato o un ente riconducibile all’ambito nazionale, ma direttamente **la Comunità Europea (oggi Unione Europea**). Nelle fattispecie esaminate dal giudice contabile, tra cui innanzitutto quella decisa dalla Sezione Lombarda nel 2004[[17]](#footnote-17) è stata affermata la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti, in base all'*art*. [1, comma 4](https://accessosicuro.corteconti.it/cgi-bin/,DanaInfo=bd01.leggiditalia.it+FulShow?TIPO=5&NOTXT=1&KEY=01LX0000105855ART1), [L. 14 gennaio 1994 n. 20](https://accessosicuro.corteconti.it/cgi-bin/,DanaInfo=bd01.leggiditalia.it+FulShow?TIPO=5&NOTXT=1&KEY=01LX0000105855) (danno ad amministrazione diversa da quella di appartenenza) e all'art. 280 del [Trattato 25 marzo 1957](https://accessosicuro.corteconti.it/cgi-bin/,DanaInfo=bd07.leggiditalia.it+FulShow?TIPO=5&NOTXT=1&KEY=07LX0000212765+o+07LX0000190350+o+07LX0000211931+o+07LX0000204530) (principio di assimilazione), in caso di danno asseritamente arrecato da un amministratore di ente locale alla Comunità Europea per la percezione di finanziamenti comunitari da parte di un Comune a fronte della mancanza di alcuni requisiti formali per poterne beneficiare. La giurisdizione non è stata neppure esclusa benché fosse promovibile innanzi alla Corte di Bruxelles o presso il giudice ordinario un'azione diretta della Comunità europea nei confronti del comune volta al recupero del finanziamento indebitamente erogato.

Successivamente nel 2011 è stata assunta ulteriore pronuncia della Sezione Lazio[[18]](#footnote-18) anch’essa dichiarativa della giurisdizione contabile per danno diretto alla Comunità Europea per attività fraudolente correlate all’indebito percepimento di finanziamenti comunitari. In tale caso è stato altresì sottolineato che l’interpretazione delle norme in tema di giurisdizione va effettuata tenendo altresì conto del fatto che lo Stato italiano per combattere la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità (oggi Unione) Europea deve adottare le stesse misure che adotta per combattere la frode che lede i propri interessi finanziari (art. 280, 2° comma del Trattato CE, oggi art. 325 TFUE). La sezione ha quindi ritenuto sussistente la giurisdizione contabile, ritenuta dunque strumento atto a consentire un’efficace azione repressiva degli illeciti determinanti un pregiudizio patrimoniale a carico della Comunità Europea.

In ordine alla sussistenza della giurisdizione contabile per danno arrecato direttamente all’Unione Europea è opportuno sottolineare che, a seguito della recente proposizione di regolamenti preventivi di giurisdizione, la questione è stata sottoposta allo scrutinio delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che con l’ordinanza 10.9.2013, n. 20701, confermata dalla successiva ordinanza n. 26935 del 2.12.2013, hanno confermato le conclusioni cui erano già approdati i giudici contabili, affermando espressamente la spettanza della giurisdizione in capo alla Corte dei Conti in caso di danno all’Erario europeo. Si noti per completezza che all’esito dello svolgimento dei due gradi del giudizio di merito proprio di recente è intervenuta la sentenza definitiva di condanna dei convenuti (per plurime condotte truffaldine finalizzate al conseguito illecito di finanziamenti comunitari) al risarcimento del danno cagionato all’Unione Europea (Commissione Europea) per un ammontare superiore ad Euro 7 milioni di Euro (Corte conti, sez. II app, 29.11.2019, n. 430).

**LA RESPONSABILITA’ AMMINISTRATIVA – CARATTERI GENERALI – FONDAMENTO NORMATIVO – LA RELATIVA FUNZIONE NELL’ORDINAMENTO**

Quando si usa l’espressione **responsabilità amministrativa** si fa riferimento alla responsabilità a contenuto patrimoniale di amministratori o dipendenti pubblici per i danni causati ad un ente pubblico nell’ambito o in occasione della sussistenza di un rapporto d’ufficio. L’accertamento di tale tipo di responsabilità, spettante alla Corte dei Conti, comporta la condanna al risarcimento del danno a favore dell’amministrazione danneggiata.

La responsabilità amministrativa tutela dunque la Pubblica Amministrazione (P.A.) nei confronti dei danni arrecati dalla condotta illecita di un funzionario o impiegato all’interno del rapporto d’ufficio, o meglio, in costanza di un rapporto di servizio che può sorgere anche con estranei alla P.A. (ovvero non incardinati stabilmente nella struttura amministrativa) che tuttavia siano coinvolti concretamente nei processi decisionali pubblici, influendo nell’ambito dell’iter procedimentale, ovvero che comunque siano coinvolti nel perseguimento degli interessi istituzionali di un soggetto pubblico, anche mediante la gestione di denaro affidata per il conseguimento di determinati scopi (es. erogazione di fondi a privati).

Il sorgere della responsabilità amministrativa è dunque una reazione prevista dall’ordinamento a fronte della trasgressione di regole giuridiche da parte di soggetti legati da un “rapporto di servizio” con la P.A. che sia fonte di pregiudizio patrimoniale per il soggetto pubblico.

Il danno arrecato alla P.A. peraltro può essere distinto in danno diretto ovvero in danno indiretto:

è *diretto*, quello cagionato direttamente ad un'amministrazione pubblica (si pensi alla sottrazione di denaro o al danneggiamento di un bene pubblico),

è *indiretto*, quello che è cagionato ad un terzo e che l'amministrazione pubblica ha dovuto risarcire.

Oltre ad una condotta illecita che potrà essere **attiva** ovvero **omissiva** ed al verificarsi di un danno in capo al soggetto pubblico in conseguenza diretta di tale condotta (sussistenza del nesso causale), occorre altresì perché sussista responsabilità amministrativa l’elemento soggettivo del **dolo** (ovvero condotta con cui si arreca in modo volontario il danno) ovvero della **colpa grave** nel senso di grave negligenza, imperizia o imprudenza ovvero notevole scostamento dalla condotta che avrebbe dovuto tenersi nella situazione concreta verificatasi (non esiste una nozione unitaria e rigida della colpa grave, occorre l’accertamento in concreto caso per caso).

**Il fondamento normativo.**

Le previsioni normative generale, fondanti tale responsabilità,sono contenute nell’art. 82 del r.d. 18.11.1923 n. 2440 che stabilisce che: “*L’impiegato che per azione od omissione anche solo colposa nell’esercizio delle sue funzioni cagioni danno allo Stato è tenuto a risarcirlo*” e nell’art. 52 del r.d. 12.7.1934 n. 1214 che statuisce: “*I funzionari impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali a ordinamento, autonomo, che nell'esercizio delle loro funzioni per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato e ad altra amministrazione dalla quale dipendono sono sottoposti alla giurisdizione della Corte nei casi e modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali*”.

Inoltre successivamente, con il riordino della materia della responsabilità amministrativa degli anni ’90 del secolo scorso, con cui è stata sancita la necessità dell’elemento soggettivo del dolo ovvero della colpa grave, è stato previsto, all’art. 1 comma 1 delle legge n. 14 gennaio 1994 n. 20[[19]](#footnote-19): “ *La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. In ogni caso è esclusa la 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'esercizio del controllo*. *. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi.*”

Dalla lettura della norma emerge altresì che la responsabilità è personale e quindi in linea generale si trasferisce eccezionalmente agli eredi, ovvero solo in caso di illecito arricchimento del responsabile deceduto ed indebito arricchimento dell’erede (si pensi al caso del funzionario che sottrae denaro all’ente pubblico e che giunge in via successoria all’erede).

Prima della citata norma del 1994, a livello generale, per i dipendenti statali, la responsabilità amministrativa è stata già prevista e sancita dagli artt. 18 e segg. d.p.r. 10.1.1957 n. 3 che dispone: “*L’impiegato delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio*”. Il successivo art. 19 statuisce poi: “*L’impiegato per la responsabilità di cui al precedente articolo è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei Conti nei modi previsti dalle leggi in materia*”. Inoltre l’art. 22 prevede che in caso di danno indiretto la P.A. si rivale contro il responsabile proprio attraverso il giudizio innanzi alla Corte dei Conti.

Successivamente sono intervenute singole normative relative ai dipendenti di vari enti pubblici che hanno espressamente previsto la giurisdizione della Corte dei Conti in tema di responsabilità ammnistrativa e talora esteso direttamente la disciplina stabilita per i dipendenti statali, ad esempio nel campo della sanità (personale delle U.S.L.) cfr. art. 28 d.p.r. 20.12.1979 n. 761, per gli enti locali vedasi l’art. 58 legge 142/1990, poi confluito nel d.lgs 267/2000.

Occorre osservare che con l’entrata in vigore del Codice della giustizia contabile (d.lgs. 26.8.2016, n. 174) è stata ribadita la giurisdizione generale della Corte dei conti in materia di responsabilità per danno erariale e nei giudizi di conto (cfr. art 1 comma 1)[[20]](#footnote-20)

Dal complesso delle disposizioni di legge vigenti emerge che per l’accertamento della responsabilità amministrativa occorre la sussistenza di una serie di presupposti specifici (non coincidenti con quelli propri dell’illecito civile) e che la competenza giurisdizionale è attribuita in via esclusiva alla Corte dei Conti, alla quale tuttavia la domanda di giustizia di risarcimento danni non viene formulata dalla P.A. di volta in volta danneggiata ma da un pubblico ministero contabile incardinato presso la locale Procura Regionale.

**La funzione di tale responsabilità nell’ordinamento**

A questo punto è bene interrogarsi in ordine alla finalità propria della responsabilità amministrativa.

Per capire quale sia la funzione della responsabilità amministrativa occorre valutare il sistema delle responsabilità dei pubblici funzionari, impiegati ed agenti pubblici nel suo complesso.

Accanto alla responsabilità penale (per fatti tipizzati nel relativo codice e nelle leggi speciali) e alla responsabilità civile (obbligo del risarcimento del danno) preordinata alla tutela dei terzi danneggiati, l’ordinamento ha infatti previsto (prescindendo dalla responsabilità sul piano disciplinare) una forma particolare di responsabilità per reagire ai comportamenti illeciti produttivi di danno nei confronti della collettività, attribuendo l’azione ad un organo terzo e neutrale estraneo all’amministrazione (il pubblico ministero contabile).

Lo scopo della responsabilità amministrativa delineata nel nostro ordinamento tuttavia non è solo né puramente volta alla reintegrazione integrale del patrimonio pubblico danneggiato, ma è sia di prevenire comportamenti illeciti dannosi (stante la minaccia della “sanzione”) e sia di reprimere gli stessi ove si siano verificati, condannando i responsabili, sulla base delle specifiche regole del giudizio di responsabilità, a risarcire il pregiudizio provocato.

Dunque la responsabilità amministrativa è connotata per una **funzione innegabilmente risarcitoria**, ma assumono rilievo aspetti che la avvicinano per vari **tratti ad un responsabilità di tipo sanzionatorio.**

Al riguardo può rammentarsi come autorevole dottrina abbia in proposito affermato: **“***Tre sono in astratto le funzioni che caratterizzano qualsiasi tipo di responsabilità: la sanzione dell’illecito, il risarcimento del danno, la dissuasione o prevenzione dal commettere (ulteriori) illeciti. Nella responsabilità amministrativa prevale il terzo profilo funzionale: essa serve a scoraggiare comportamenti illeciti, senza però disincentivare gli operatori pubblici o comunque coloro che impiegano risorse pubbliche per fini pubblici nell’espletamento dei loro compiti*” (Scoca, cfr. *La responsabilità dei funzionari e dei dirigenti*, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, 2017, p. 582.)

Si pensi in proposito al fatto che il giudice contabile ha la possibilità di esercitare il potere riduttivo (art. 52 co. 2 r.d. 12.7.1934, n. 1214) per effetto del quale è possibile porre a carico del responsabile (secondo la giurisprudenza peraltro solo a beneficio di coloro che operino con colpa grave) non tutto il danno, ma solo una parte tenendo conto di una serie di aspetti oggettivi (struttura, organizzazione amministrativa, sovraccarico di lavoro ecc…) e soggettivi (brillante carriera, assenza di provvedimenti disciplinari, gravi situazioni di salute ecc….); si tenga altresì conto del principio della parziarietà dell’obbligazione in caso di pluralità di agenti cui non sia ascrivibile il dolo (in contrapposizione al principio generale della responsabilità solidale dei condebitori sancito dal codice civile), da ultimo si ricordi ancora la già illustrata regola inerente la non trasferibilità della responsabilità in capo agli eredi se non in casi tassativi di natura eccezionale.

Occorre altresì evidenziare che l’attribuzione delle controversie circa l’accertamento della responsabilità ad un giudice speciale quale è la Corte dei Conti ed in particolare la struttura del giudizio ad impulso di un ufficio pubblico requirente (Procura Regionale) sono elementi che connotano, anche a livello processuale, il sistema della responsabilità amministrativa in senso proprio, che risulta alquanto differente dalla responsabilità di diritto civile.

**DENUNCIA DI DANNO - OBBLIGO DI DENUNCIA**

Dalla peculiare struttura e modalità di avvio del giudizio innanzi al giudice contabile discende un ulteriore e fondamentale aspetto che connota il quadro nel cui ambito si colloca la responsabilità amministrativa, ovvero l’esistenza di uno specifico **obbligo di denuncia** dei fatti dannosi da parte della P.A. all’ufficio titolare del potere di avviare il giudizio di responsabilità, ovvero alla Procura Regionale della Corte dei Conti.

Al riguardo la tradizionale normativa in ordine a tale obbligo era rinvenibile per i dipendenti statali nell’ art. 20 del d.p.r. n. 3 del 1957[[21]](#footnote-21) che individuava quali soggetti obbligati a tale denuncia non solo il direttore generale o il capo servizio, ma anche il Ministro se il fatto dannoso sia imputabile al primo o al capo di un servizio posto alle sue dirette dipendenze. Il suddetto articolo prevedeva, poi, un analogo dovere a carico dei funzionari con compiti ispettivi.

In generale è sempre stato ritenuto resistente, al di là della mutata terminologia con la quali sono denominati i dipendenti nonché il personale dirigenziale, un obbligo di denuncia a carico di tutti i soggetti apicali delle strutture amministrative[[22]](#footnote-22). Correlativamente è previsto che qualora a causa dell’omessa o ritardata denuncia si prescriva il diritto al risarcimento del danno erariale, del relativo danno rispondono coloro che hanno omesso o ritardato le denuncia del fatto dannoso (art. 1 co. 3 l. n. 20/1994).

Oggi con l’entrata in vigore del Codice della giustizia contabile l’obbligo di denuncia è disciplinato dall’art. 52, così come modificato dal decreto correttivo n. 114 del 7.10.2019 [[23]](#footnote-23)

Tale articolo sancisce l’obbligo di carattere generale, fatte salve le specifiche previsioni legislative di settore, esistente in capo ai responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni, ovvero essenzialmente dirigenti o responsabili di servizi, di presentare tempestiva denuncia alla Procura contabile di fatti che possono dare luogo a responsabilità erariale di cui siano venuti a conoscenza nell’esercizio delle loro funzioni istituzionali in via diretta ovvero su segnalazione di dipendenti. Il correttivo del 2019 ha sancito l’obbligo anche in capo ai liquidatori di società pubbliche.

Al comma 2 è sancito **l’obbligo di denuncia altresì a carico degli organi di controllo e revisione,** nonché dei dipendenti con funzioni ispettive cui è fatto carico di effettuare contestuale informativa ai responsabili delle strutture di vertice.

Al successivo comma 3 è specificato che l’obbligo sussiste altresì per fatti in presenza dei quali possano essere applicate sanzioni pecuniarie, ovvero in presenza di fattispecie che possono integrare ipotesi di responsabilità sanzionatorie pure e non solo per ipotesi connesse alla realizzazione di un danno. L’accresciuta attenzio­ne rivolta alle ipotesi sanzionatorie è altresì testimoniata dall’espressa previsione, nell’ambito dei riti speciali, di un Capo volto alla disciplina del “Rito relativo a fat­tispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria” (cfr. artt. 133-136).

L’obbligo di denuncia gravante su tali figure può comportare responsabilità di profilo diverso. Innanzitutto – come già anticipato - risulta tuttora vigente la previsione di cui all’art. 1, comma terzo, della l. 14 gennaio 1994, n. 20 che stabilisce la responsabilità erariale dei soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia del danno era­riale qualora il diritto risarcitorio si sia prescritto per omissione o ritardo nella presentazione della denuncia. Si tratta dunque di responsabilità di carattere su­bordinato, ovvero che può sorgere qualora non sia più possibile una condanna dei responsabili in via principale in virtù della prescrizione (C. Conti, sez. giur. Veneto, 14 luglio 2005, n. 1010).

Va altresì rilevato che la violazione di un espresso obbligo sancito dalla legge in capo ad un dipendente potrebbe rilevare altresì sul piano disciplinare nell’ambito dei doveri ricollegabili allo *status* del lavoratore pubblico dipendente (art. 3 d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62 avente ad oggetto “*Regolamento recante codice di com­portamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”; cfr. art. 13 quale specifico obbligo a carico dei dirigenti).

Si tenga conto che il codice ha previsto che sia assicurata, sino alla conclusione della fase istruttoria, prodromica alla possibile citazione in giudizio dei responsabili, la riservatezza dell’identità del denunciante, fino al correttivo del 2019 tale garanzia era riservata solo ai pubblici dipendenti cui fosse fatto obbligo di presentare denuncia di danno. Con il decreto n. 114/2019, recante la modifica dell’art. 52 è stato previsto che tale garanzia sia assicurata altresì in capo a qualunque soggetto pubblico, ma anche privato che presenti spontaneamente una denuncia, quindi anche a favore di chi, non abbia alcun obbligo giuridico di dover segnalare fattispecie dannose.

Il comma 4 prevede un onere di segnalazione altresì in capo ai magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni ed agli uffici di controllo per i fatti di cui vengano a conoscenza nell’esercizio delle loro funzioni.

Il comma 5 richiama inoltre quanto previsto dall’art. 129, c. 3, delle norme di attuazione e coordinamento del c.p.p., che prevede l’obbligo in capo al procu­ratore della Repubblica, in caso di esercizio dell’azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l’erario, di informare il pubblico ministero contabile, dando notizia della imputazione (richiamo contenuto anche all’art. 51 co. 7).

L’articolo in questione si chiude con il comma 6 che introduce la previsione secondo cui la pubblica ammini­strazione che abbia effettuato la denuncia è comunque tenuta a porre in essere tutte le iniziative necessarie per evitare l’aggravamento del danno attraverso lo strumento dell’autotutela o comunque a mezzo di atti amministrativi volti ad evitare il perpetrarsi dell’illecito o a determinarne la cessazione. La norma quin­di fa espressamente carico all’amministrazione di attivarsi immediatamente ai fini della limitazione di ogni pregiudizio, non essendo sufficiente la mera pre­sentazione della denuncia. Come osservato nella relazione illustrativa al testo, il legislatore ha inteso non deresponsabilizzare le amministrazioni ponendo tale dovere di iniziativa, attuativo del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, senza peraltro facoltizzare l’amministrazione danneggiata ad attivarsi autonomamente in via giudiziale, stante la titolarità in capo al pubblico ministero contabile dell’esercizio dell’azione di danno erariale. Si rammenta che già nella nota interpretativa del procuratore generale della Corte dei conti del 2 agosto 2007, prot. 9434[[24]](#footnote-24), in materia di denunce di danno, era stato evidenziato che “*Aver adempiuto, con tempestività ed esaustività, all’obbligo di denuncia non spoglia le pubbliche amministrazioni dei poteri ad esse direttamente intestati in re­lazione ai fatti emersi*”. Nella citata nota è stato infatti rammentato che l’amministrazione conserva il potere di costituire in mora i soggetti responsabili, che può assumere iniziative per conseguire, in via amministrativa, la rifusione del danno e che rimane fermo il dovere di riferire costantemente alla Procura regionale competente in merito ai successivi sviluppi della questione.

Va infine osservato che la riservatezza delle generalità di colui che abbia presentato denuncia, in un’ottica di tutela del medesimo è ribadita e garantita altresì all’art. 71 del Codice in tema di accesso al fascicolo da parte del destinatario dell’invito a fornire deduzioni.

**Il contenuto della denuncia.**

Oggi il Codice reca all’art. 53 la disciplina del “Contenuto della denuncia di danno”.

Precedentemente esisteva unicamente il già citato art. 20, comma 1, d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, che prevedeva con estrema laconicità che la stessa indicasse “*tutti gli elementi raccolti per l’accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni*”. Al riguardo va rammentato che nell’intento di colmare la carenza della disciplina legislativa erano state emanate note interpretative dal procuratore ge­nerale della Corte dei conti (cfr. la già citata nota del 2 agosto 2007, prot. 9434), che hanno fornito valide indicazioni sul comportamento da tenere alle amministra­zioni pubbliche.

La norma codicistica prevede che siano esposti i fatti e le violazioni commesse in modo preciso e documentato, che sia indicato e quantificato il danno nonché le generalità dei presunti responsabili ove sia stata possibile la loro individuazione. Si tratta ovviamente del contenuto necessario della denuncia che sono tenuti a presentare i soggetti su cui grava l’obbligo ai sensi del precedente art. 52, essen­do evidente che altri soggetti che intendano denunciare una fattispecie dannosa, anche eventuali dipendenti pubblici non ricadenti nella disciplina del precedente articolo, possano esporre liberamente tutti gli elementi che ritengono utili ai fini dell’avvio di un’istruttoria senza vincoli, purché riferiscano notizie specifiche e concrete secondo quanto previsto dall’art. 51 del Codice della giustizia contabile.

Tra gli elementi della denuncia l’articolo pone altresì l’indicazione dei presunti responsabili, onerando dunque i vertici delle amministrazioni di attivarsi al fine di effettuare un primo accertamento dei fatti anche al fine di individuare, qua­lora possibile, gli autori dei comportamenti dannosi. Va tuttavia precisato che si tratta di un elemento che occorre indicare “ove possibile”, pertanto i soggetti obbligati alla denuncia del danno dovranno comunque dare corso alla stessa tem­pestivamente, come previsto dall’art. 52, c. 1, del Codice, senza poter giustificare eventuali differimenti con l’esigenza di compiere articolati accertamenti per l’eventuale identificazione dei presunti responsabili.

Si noti che già nella nota del procuratore generale del 2007 veniva indicato come elemento facoltativo della denuncia l’indicazione nominativa di coloro cui poteva essere presuntivamente imputato l’evento lesivo. Parimenti facoltativa era “*la rappresentazione di motivate valutazioni circa la colpevolezza di questi ultimi*” che ovviamente anche oggi possono accompagnare le denunce.

**LE P.A. ED IL POTERE DI INDAGINE DELLA PROCURA CONTABILE**

A seguito della presentazione di una denuncia di danno o comunque dell’acquisizione di una notitia damni il Pubblico ministero contabile è chiamato ad esperire le attività di accertamento necessarie a verificare la sussistenza dei presupposti per l’esercizio dell’azione di danno erariale (art. 51)[[25]](#footnote-25)

Nell’ambito dell’esercizio di tale potere è quindi possibile, *rectius* altamente probabile, che gli uffici delle Pubbliche amministrazioni, ovvero singoli funzionari o dipendenti delle stesse, vengano coinvolti nell’esercizio di suddette attività, con obbligo di collaborare a quanto eventualmente richiesto nell’interesse superiore della giustizia, volto all’accertamento della verità dei fatti ed al possibile ristoro dei pregiudizi subiti dall’Erario.

Sinteticamente va evidenziato in questa sede quali sono le potestà istruttorie attribuite al pubblico ministero contabile e previste dall’art. 55 comma 2 del Codice che recita: “*Il pubblico ministero può richiedere documenti e informazioni e, altresì, disporre:*

1. *l’esibizione di documenti;*
2. *audizioni personali;*
3. *ispezioni e accertamenti diretti presso le pubbliche amministrazioni e i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico dei bilanci pubblici;*
4. *il sequestro di documenti;*
5. *consulenze tecniche*”

Tale comma elenca dunque gli strumenti istruttori a disposizione del pubblico ministero contabile riproducendo sostanzialmente quanto prima previ­sto dall’art. 5, comma 6, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni dalla l. 14 gennaio 1994, n. 19 . L’ufficio requirente ha dunque il potere di richiedere documenti ed informazioni, disporre l’esibizione di documenti, audizioni per­sonali, ispezioni ed accertamenti diretti, il sequestro di documenti e consulen­ze tecniche. La norma prevede innanzitutto il potere di richiesta di documenti, analogamente a quanto già previsto dall’art. 74 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, inserendo peraltro *ex novo* il potere di richiesta di informazioni, in precedenza non espressamente previsto dalla legge. Si tratta all’evidenza dell’esplicitazione del potere di chiedere alle amministrazioni informazioni volte a chiarire l’accadimento di fatti rilevanti, a fornire risposte su singole questioni ovvero più in gene­rale ad integrare il quadro conoscitivo già in possesso del pubblico ministero. Va osservato che in realtà già in precedenza il pubblico ministero, nell’ambito delle proprie istruttorie, richiedeva non solo documentazione, ma altresì informazioni e notizie alle amministrazioni interessate quale elemento di completamento delle fonti di conoscenza, del resto l’art. 16 r.d. n. 1214/1934, ancora oggi vigente, ha sempre previsto nell’ambito delle attribuzioni in generale della Corte dei conti il diritto di chiedere “le informazioni e i documenti che si riferiscono alle riscos­sioni e alle spese, e tutte le notizie e i documenti necessari all’esercizio delle sue attribuzioni”. Il comma 2 prosegue elencando gli strumenti già previsti dalla di­sciplina di cui al d.l. n. 453/1993, ovvero l’esibizione dei documenti, le ispezioni e accertamenti diretti presso le pubbliche amministrazioni e i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico dei bilanci pubblici, elencate sotto una lettera autonoma (*c*)), le audizioni personali, il sequestro documentale ed in­fine le consulenze tecniche, non riproducendo più l’endiadi perizie e consulenze, nell’evidente considerazione che secondo la disciplina processualpenalistica le perizie sono strumenti esclusivi del giudice, mentre al pubblico ministero spetta disporre di consulenze tecniche.

La disciplina recante le modalità di esercizio dei suddetti poteri istruttori è contenuta nei successivi articoli del Codice (cfr. artt.58-63.).

Il correttivo del 2019 ha inserito il comma 2 bis all’art. 58 prevedendo espressamente il potere di accesso diretto del P.M. alla sezione dell’anagrafe tributaria di cui all’art. 7 co. 6 d.p.r. n. 605/1973, a mezzo di collegamento telematico, all’evidente fine di acquisire elementi utili per aggredire i beni dei responsabili mediante il sequestro conservativo o in sede di esecuzione forzata, a mezzo della P.A. direttamente interessata. Informazioni che possono essere altresì sollecitate dall’amministrazione, ai fini esecutivi, oggi in forza del nuovo periodo del comma 3 dell’art. 214, inserito dal decreto correttivo.

All’esito dell’attività istruttoria il Pubblico ministero potrà decidere di archiviare il fascicolo generato dalla *notitia damni* ovvero, previa notificazione dell’invito a dedurre, che garantisce una fase di confronto dialettico, una sorta di contraddittorio anticipato tra presunto responsabile e P.m., ove ritenga sussistano tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, emettere atto di citazione.

**L’ART. 21 D.L. N. 76/2020 E LA DISCIPLINA TEMPORANEA SULLA COLPA GRAVE**

Nell’ambito del periodo emergenziale correlato agli effetti nefasti prodotti dalla pandemia ancora in atto il Governo, in sede di decretazione d’urgenza, con l’art. 21 d.l. n. 76/2020 del 16.7.2020, convertito con legge 11.9.2020, n. 120, ha introdotto nell’ordinamento una norma di carattere transitorio volta a ridurre l’area della responsabilità erariale, avendo inteso escludere la punibilità di tutti i comportamenti attivi dannosi connotati da qualunque genere di colpa, inclusa in particolare la colpa grave. A questo riguardo si è parlato anche di una sorta di introduzione di “**scudo erariale**”.

Il citato art. 21, dopo aver puntualizzato al comma 1 che per il dolo occorre la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso, in una chiave ermeneutica di matrice penalistica, al comma 2 dispone:

*“Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l’azione di responsabilità di cui all’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.”.*

Va inoltre evidenziato che la predetta disciplina transitoria è stata modificata dall’art. 51 co. 1 lett. h) del d.l. 77/2021 che ha posticipato il termine finale al 30.6.2023.

Va da ultimo aggiunto che la disciplina transitoria è stata da ultimo ancora prorogata con la legge 74/2023 sino al 30.6.2024 (art. 1 comma 12-quinquies che ha fatto riferimento ad una prossima complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile).

In tale modo la durata è stata peraltro disancorata dall’emergenza COVID che si è ufficialmente chiusa con la primavera del 2023.

Tale norma, secondo la prospettazione prevalente, risponderebbe all’esigenza di superare l’empasse della paura della firma, oramai diffusa a livelli insostenibili presso i funzionari pubblici e consentirebbe di rendere l’amministrazione più efficiente e rapida nella realizzazione dei programmi e degli obiettivi prefissati.

Tale *ratio legis* sarebbe altresì dimostrata dal fatto che l’esclusione della responsabilità per le ipotesi gravemente colpose non vale per le condotte omissive o inerti, ovvero non risponde per colpa grave solo chi agisce, ovvero chi pone in essere un comportamento attivo che si concreta nell’adozione di un provvedimento o di un’azione. Dunque la norma avrebbe l’’effetto di produrre un’indubbia spinta ad agire nei confronti dei funzionari e dirigenti pubblici.

Chi rimane inerte, omette di agire, viceversa continua a rispondere anche per una condotta gravemente colposa.

Ciò detto e puntualizzato che la norma in questione attualmente ha natura temporanea (sino al 30.6.2024, originariamente sino al 31.12.2021), occorre domandarsi se una siffatta previsione stia realmente producendo i risultati attesi o possa produrli, ovvero se sia idonea a rendere realmente più veloce ed efficiente l’azione amministrativa.

L’idoneità della norma a raggiungere gli obiettivi prefissati dal legislatore appare fortemente dubbia.

Infatti tale previsione sembra ignorare elementi significativi che hanno inciso negativamente sui tempi di conclusione dei procedimenti amministrativa tra cui in primo luogo la notevole farraginosità e complessità della legislazione vigente e degli iter procedimentali unitamente ad un livello di preparazione professionale dei funzionari dell’apparato pubblico mediamente poco adeguato, tenuto altresì conto dell’età media piuttosto elevata dei dipendenti pubblici, benchè - anche con le risorse derivanti dai progetti correlati al PNRR – si stia cercando di “svecchiare” il pubblico impiego.

In dottrina (BOTTINO) si è sottolineato il profondo cambiamento strutturale, ovvero una vera e propria torsione, cui l’art. 21 sta costringendo il tradizionale assetto della responsabilità erariale e ci si è interrogati circa la effettiva capacità della nuova disposizione normativa, e della sua ratio legis, di raggiungere gli effetti auspicati. E’ stato osservato che se l’art. 21 non è concretamente idoneo a raggiungere gli effetti voluti, la predetta torsione, consistente nella rottura del parallelismo tra condotte ed omissive quanto ad elemento soggettivo, è tanto immotivata quanto non necessaria.

E’ stato osservato che: che la cosiddetta “burocrazia difensiva” non si manifesta soltanto nelle forme passive del “non fare” e del “non agire”, ma si esprime altrettanto in forme attive, adottate in dispregio del generale divieto di non aggravare il procedimento amministrativo (art. 1, ultimo comma, legge n. 241 del 1990): paradigmatici, al proposito, gli atti e comportamenti degli agenti pubblici (tra gli altri pareri, accertamenti e valutazioni tecniche) volti, pur sempre a fini difensivi rispetto alla eventuale genesi di proprie responsabilità, ad aggravare le istruttorie procedimentali ed a dilatarne i tempi.

Di tali forme di “rallentamento” dell’iter procedimentale la norma si è disinteressata, non essendo in grado di disincentivarle.

Inoltre si è evidenziato che l’art. 21, secondo comma, pone l’accento sulle condotte attive, comunque definite e considerate, esso **dichiara altresì una sostanziale indifferenza per il contenuto, la “qualità”, della singola condotta attiva**. Tale norma spinge ad agire a prescindere dal contenuto dell’azione anche in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

Istituire una sorta di area di impunibilità, sul piano erariale, a beneficio di funzionari ed agenti pubblici per qualunque genere di errore e di colpa purchè provvedano, rischia di non fare altro che autorizzare per legge ad un approccio molto più superficiale e approssimativo alla cura dell’interesse pubblico come tale idoneo a peggiorare drasticamente gli obiettivi che sarebbero stati perseguiti dal legislatore.

Alla luce di tali considerazioni unitamente alla constatazione della scarsa chiarezza, elevata complessità, e continua mutevolezza nel tempo, del quadro normativo di riferimento e delle limitate competenze di base, alla scarsa conoscenza e preparazione giuridico-amministrativa degli agenti pubblici si è quindi obiettato che l’art. 21 non appare realmente idoneo a raggiungere gli astratti fini che avrebbe avuto di mira il legislatore.

Sostanzialmente la norma codifica l’opposto della regola “chi sbaglia paga”, ovvero qualunque genere di errore rende irresponsabile il funzionario che agisce.

E’ veramente ciò che serve al paese per ripartire?

**LE IPOTESI TIPICHE O PIU’ RICORRENTI DI RESPONSABILITA’ CORRELATE ALLA GESTIONE DELLA PERFORMANCE**

1. **Mancata pubblicazione degli incarichi di consulenza e liquidazione della indennità di risultato al dirigente.**

Tra i casi più ricorrenti, soprattutto nel recente passato, di responsabilità patrimoniale va menzionata l’ipotesi del pagamento della indennità di risultato al dirigente malgrado egli non abbia adempiuto all’obbligo, previsto già dal **previgente articolo  11, commi 8-9, del Decreto Legislativo n. 150/2009,** di pubblicare i dati relativi agli incarichi di consulenza sul proprio sito istituzionale, nella sezione trasparenza.

Il comma 9 dell’art. 11 , prevedeva infatti che, “*In caso di… mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui ai commi 5 e 8 è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti*.”. Ciò, almeno fino alla sua abrogazione, avvenuta a decorrere dal 20/04/2013 ad opera dell’articolo  53, comma 1, lett. b), Decreto Legislativo n. 33/2013, successivamente modificato dal Decreto Legislativo 26 maggio 2016 n. 97 (cfr. sent. n. 323/2016 della Corte dei Conti, sez. giur. Lazio). Tuttavia, tale obbligo oggi sussiste comunque, per effetto dell’articolo  15 (Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza) e dell’articolo  47 del suddetto Decreto Legislativo n. 33/2013 recante “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.

Al riguardo nel contestare tale fattispecie la Procura della Corte dei conti rileva che il mancato assolvimento dell’obbligo per il periodo accertato determina, quale effetto automatico, il divieto di corresponsione della indennità di risultato ai dirigenti che hanno conferito gli incarichi. La prospettazione derivante è che, essendo la liquidazione della predetta indennità preclusa dalla condizione della mancata pubblicazione degli incarichi sul sito, essa, se prodotta, costituisce un danno erariale in quanto non dovuta per legge.

Nell’ambito della casistica giurisprudenziale sono stati condannati, per indebito pagamento della retribuzione del risultato ai dirigenti comunali, il Sindaco, il dirigente autore della liquidazione ed i componenti dell’organo di valutazione (Corte conti, sez. giur. Puglia, 5.3.2018, n. 185).

Con tale norma di fatto il legislatore ha espresso una valutazione di non spettanza di un premio legato alla produttività del dirigente a fronte della mancata doverosa pubblicazione di atti, che ridonda in termini negativi circa il raggiungimento dell’obiettivo legato alla “trasparenza” che è posto nel sistema organizzativo della p.a. quale uno degli obiettivi primari, al pari della economicità e dell’efficacia dell’azione amministrativa.

In tali casi il danno di norma è costituito dall’ammontare dell’emolumento retributivo stesso ed è direttamente imputabile ai soggetti che hanno deciso la liquidazione dell’indebita retribuzione di risultato.

La **responsabilità per mancata pubblicazione dei dati** oggi sussiste nel nostro Ordinamento ai sensi degli **artt. 15, 46 e 47 del Decreto Legislativo n. 33/2013** il quale è stato emanato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 190/2012 recante il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, ed ha previsto precise sanzioni in caso di violazione degli obblighi di trasparenza.

In particolare l’articolo  46 prevede che l’inadempimento degli obblighi di pubblicazione o la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale (per mancato raggiungimento dei risultati), oltre ad eventuale causa di responsabilità per danno all’immagine dell’amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

E’ quindi evidente che la norma oggi vigente, seppure non replichi più l’automatismo del 2009, imponga una rigorosa valutazione della mancata pubblicazione di atti, quale comportamento tipicamente impeditivo dell’erogazione della retribuzione di risultato, potendo far sorgere in capo a chi decida comunque di riconoscere tale retribuzione una responsabilità per danno erariale.

Si noti che, ai sensi dell’art. 15 co. 3 D.lgs. n. 33/2013, è prevista a carico del dirigente che ometta di pubblicare gli atti di conferimento di incarichi dirigenziali o di consulenza esterna, ove consegua comunque il pagamento del corrispettivo all’incaricato, una responsabilità disciplinare comportante una sanzione pari alla somma corrisposta.

1. **mancata adozione del Piano della Performance e liquidazione della indennità di risultato al dirigente.**

In secondo luogo ancora nell’ambito del **Decreto Legislativo n. 150/2009, si trova altresì ulteriore norma di interesse: il comma 5 dell’articolo  10** il quale dispone che, “*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, e l’amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance dipenda da omissione o inerzia dell’organo di indirizzo di cui all’articolo 12, comma 1, lettera c), l’erogazione dei trattamenti e delle premialità di cui al Titolo III è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell’organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano, ai sensi del periodo precedente*.”.

1. **erogazione delle indennità di risultato in via automatica e in assenza del preventivo parere dell’O.I.V. o del NdV.**

Secondo l’articolo **18, comma 2, del Decreto Legislativo 150/2009**, inoltre *“E’ vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del presente decreto*”.

Esiste dunque un oggettivo ed imprescindibile obbligo di valutazione e differenziazione dei giudizi con esclusione di qualsiasi erogazione “a pioggia”, bensì solo in esito ad una verifica della effettiva produttività secondo un processo valutativo incentrato sull’analisi delle prestazioni rese. Diversamente, ne consegue l’illiceità di detta erogazione (cfr. Corte dei Conti Sez. Veneto n.1158/06). Infatti l’assenza di una differenziazione basata sull’analisi dei risultati gestionali costituisce grave manchevolezza (cfr. Corte dei conti, Sez. I App. n.241 / 2018; id. sez. III App. n.609 / 2016; id., Sez. Puglia, n.217 / 2019; id., III App., n.301 / 2015; id, Sez. Veneto, n.481 / 2009), con conseguente perfezionamento di un’ipotesi di responsabilità erariale.

E’ parimenti vietata l’erogazione delle indennità di risultato, anche solo in parte a titolo di acconto, in assenza di una preventiva valutazione da parte dell’OIV (Corte conti, sez. giur. Marche, 23.9.2019, n. 187)

E’ fonte di danno l’erogazione della retribuzione di risultato nella misura massima a tutti, in assenza di differenziazione alcuna, senza attendere la conclusione del procedimento di verifica spettante al Nucleo di Valutazione dell’ente (Corte conti, sez. giur. Lombardia, 5.8.2020, n. 123).

1. **erogazione integrale della retribuzione di risultato ai dirigenti che non abbiano correttamente adempiuto al loro dovere di vigilanza sui dipendenti loro assegnati.**

Va altresì rammentato che, **l’articolo  21 del Decreto Legislativo n. 165/2001**, recante “norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, ha subito un’ulteriore modifica a seguito dell’introduzione di una diversa  ipotesi di responsabilità, oggetto del **nuovo comma 1-bis**, dove è previsto che “*la colpevole violazione del  dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale  assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi  e qualitativi fissati dall’amministrazione”,* comporta  a carico del dirigente*, “la decurtazione della retribuzione di risultato, sentito il Comitato  dei garanti, in relazione alla gravità della violazione  di una quota fino all’ottanta per cento*”.

1. **erogazione della retribuzione di posizione e di risultato in assenza di indicatori di risultato o in funzione della sola relazione dei dirigenti.**

Va inoltre rilevato che secondo giurisprudenza contabile (cfr. Corte dei Conti, Sez. giur. Sicilia n. 355, del 19 aprile 2018) l’erogazione della retribuzione di risultato e l’errata determinazione della retribuzione di posizione sulla base di una semplice relazione dei dirigenti, in assenza di indicatori di risultato, di processo e di produttività denota una condotta arbitraria, connotata da colpa grave, per l’organo di vertice, politico-amministrativo.

Ciò, in considerazione del fatto che l’organo di indirizzo dell’ente ha l’obbligo di individuare gli obiettivi e vigilare sull’attuazione del sistema legale di assegnazione della retribuzione di risultato.

In ordine poi alla quantificazione del danno erariale, la Corte determina quest’ultimo, normalmente, nella somma pagata dall’ente in eccedenza rispetto al valore medio della, forbice prevista dal CCNL, tra la retribuzione minima e quella massima.

Nel contempo, secondo i giudici contabili, è censurabile anche la condotta dell’OIV o NdV che esprima una valutazione positiva dei dirigenti in assenza della preventiva fissazione degli obiettivi o che esprima, in maniera del tutto ingiustificata, la propria valutazione, laddove sarebbe più corretto per l’OIV/ NdV eccepire la propria impossibilità di procedere all’erogazione dell’indennità di risultato in assenza dei relativi presupposti.

Va inoltre precisato che occorre sempre, ai fini dell’erogazione della retribuzione di risultato, che siano attribuiti ai dirigenti obiettivi chiari e puntuali che siano misurabili, non potendo essere tali l’adempimento di obblighi normativamente fissati (Corte conti, sez. giur. Marche, 23.9.2019, n. 187).

1. **Erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti in assenza di assegnazione di obiettivi specifici e verifica degli stessi**

E’ stato altresì sanzionato il caso in cui è stata disposta l’erogazione della retribuzione di risultato a favore di dirigenti in mancanza dell’assegnazione di qualsivoglia obiettivi specifici e della concreta verifica del raggiungimento di qualunque standard prestazionale.

Nel caso esaminato è stata accertata l’assenza della fase propedeutica dell’affidamento degli obiettivi, con conseguente difetto di uno dei presupposti essenziali ai fini dell’attribuzione delle risorse premianti, posto che un risultato può dirsi verificabile e misurabile in quanto siano stati prestabiliti quali fossero l’azione o l’attività da compiere e l’esito da conseguire. E’ stata evidenziata la differenza strutturale e finalistica tra gli obiettivi dirigenziali, connessi all’ordinario espletamento delle attività lavorative, per così dire da contratto, e gli obiettivi di budget, che attengono a una precisa fase programmatoria di carattere annuale.

Proprio l’assenza di concreti obiettivi performanti ha reso impossibile ogni reale verifica ed illegittima l’erogazione della retribuzione di risultato.

E’ stato dunque condannato l’intero vertice dell’Azienda Sanitaria (direttore generale, direttore amministrativo e sanitario).

Nella sentenza è stato, conseguentemente chiarito che ogni deviazione dal sistema, incentrato sulla produttività e introdotto in coincidenza con la stessa riforma della dirigenza pubblica, vanifica le finalità premianti e di miglioramento della performance, che ne costituiscono la ratio, senza attuare la necessaria corrispondenza tra la retribuzione accessoria, qual è quella in trattazione, e l'effettivo raggiungimento degli standard prefissati, cui deve essere parametrata.

È stato dunque statuito il divieto di erogazione di compensi incentivanti non collegati a una prestazione sinallagmatica, avente a contenuto obiettivi specifici e verificati come desumibile dallo stesso quadro normativo, vigente ratione temporis, da cui si evincono con chiarezza, non solo le finalità incrementative della quantità e qualità del lavoro sottese alle disposizioni legislative (in primis art. 24 del D.Lvo 165 del 2001) e contrattuali ( in particolare, artt. 61 e ss. del CCNL 1994/1997) richiamate, ma anche la natura, i presupposti e le modalità per la corresponsione, nel concreto, del peculiare trattamento economico (Corte conti, Sez. app. I, 20 gennaio 2021, n. 20).

Adriano Gribaudo

1. Art. 100 comma 2 “*La Corte dei Conti 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 stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del controllo eseguito*.” [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Cost. sentenza 773/1988; cfr. ex plurimis 46/2008; 307/1998; 24/1993, 185/1982, n. 17/1965. Cfr. A. Liberati, La Responsabilità della Pubblica Amministrazione ed il risarcimento del danno, Cedam 2009, pag. 84. Le materie di contabilità pubblica si presenterebbero come un’etichetta di una sorta di contenitore riempito in forza delle valutazione discrezionali del legislatore ordinario. [↑](#footnote-ref-2)
3. Legge 14 agosto 1862, n. 800 “Legge per l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sulla articolata posizione dei giudici costituzionali circa il ruolo del giudice contabile nella tutela del patrimonio pubblico nell’ambito dell’ordinamento, in particolare circa la necessità di un intervento del legislatore cfr. Corte Cost n. 355/2010 che afferma con riferimento all’art. 103 Cost. “*La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «la puntuale attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa», non operando automaticamente in base al disposto costituzionale, è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (da ultimo sentenza n. 46 del 2008). Nel caso in esame va osservato – come si è già chiarito − che il legislatore non ha neanche inteso attribuire la cognizione di talune fattispecie di responsabilità amministrativa ad una diversa autorità giudiziaria, essendosi limitato a conformare, su un piano sostanziale, la disciplina di un particolare profilo della responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti (sentenza n. 371 del 1998). Per quanto attiene, poi, all’asserita violazione dell’art. 25 Cost., é sufficiente rilevare come non sia la Corte dei conti «il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela da danni pubblici» (sentenza n. 641 del 1987).*” [↑](#footnote-ref-4)
5. Corte Cost. n. 68/1971; cfr. Pelino Santoro, L’Illecito Contabile, Maggioli 2006, pagg. 31 e segg. Cfr. oggi art. 1 comma 1 del Codice della giustizia contabile, d.lgs. 26.8.2016, n. 174. [↑](#footnote-ref-5)
6. Cass. civ. Sez. Unite, 19.07.1989, n. 3375. [↑](#footnote-ref-6)
7. Art. 74 co. 1: “*Gli agenti incaricati della riscossione delle entrate e dell'esecuzione dei pagamenti delle spese, o che ricavano somme dovute allo Stato e altre delle quali lo Stato diventa debitore, o hanno maneggio qualsiasi di denaro ovvero debito di materia, nonché coloro che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai detti agenti, dipendono direttamente, a seconda dei rispettivi servizi, dalle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato, alle quali debbono rendere il conto della gestione e, sono sottoposti alla vigilanza del Ministero del tesoro e alla giurisdizione della Corte dei conti*.” [↑](#footnote-ref-7)
8. Art. 82 “*L'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo. Quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio, tranne che dimostri di aver agito per ordine superiore che era obbligato ad eseguire”*

   [↑](#footnote-ref-8)
9. Art. 19 “*L'impiegato, per la responsabilità di cui al precedente articolo, è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei Conti nei modi previsti dalle leggi in materia.”* [↑](#footnote-ref-9)
10. Art. 8 co. 3: “*In materia di incompatibilità e di cumulo di impieghi, nonché di responsabilità dei dipendenti per i danni arrecati all'amministrazione o ai terzi, si applicano le disposizioni stabilite per gli impiegati civili dello Stato.”* [↑](#footnote-ref-10)
11. Art. 28 co. 1: “*In materia di responsabilità, ai dipendenti delle unità sanitarie locali si applicano le norme vigenti per i dipendenti civili dello Stato di cui al* [*decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3*](https://accessosicuro.corteconti.it/cgi-bin/,DanaInfo=bd01.leggiditalia.it+FulShow?TIPO=5&NOTXT=1&KEY=01LX0000109866)*, e successive integrazioni e modificazioni.”*  [↑](#footnote-ref-11)
12. Art. 33: *“Gli amministratori e i dipendenti della regione, per danni arrecati nell'esercizio delle loro funzioni, rispondono nei soli casi e negli stessi limiti di cui alla* [*L. 14 gennaio 1994, n. 20*](https://accessosicuro.corteconti.it/cgi-bin/,DanaInfo=bd01.leggiditalia.it+FulShow?TIPO=5&NOTXT=1&KEY=01LX0000105855) *e L. 20 dicembre 1995, n. 639. Si applicano alle indicate ipotesi di responsabilità gli istituti processuali valevoli per i dipendenti delle amministrazioni statali.”* [↑](#footnote-ref-12)
13. Art. 93 co. 1 *“Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato.”* [↑](#footnote-ref-13)
14. Trascurando le articolazioni regionali della Corte dei Conti nelle regioni a statuto speciale, va rammentato che con d.l. 13.5.1991 n. 152, convertito con l. 12.7.1991 b. 203, nell’ambito di vari provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di tutela del buon andamento dell’attività amministrativa, erano già state istituite sezioni giurisdizionali regionali, con relative procure regionali, in Calabria, Campania e Puglia. [↑](#footnote-ref-14)
15. Un’organizzazione decentrata ed articolata su territori regionali è altresì presente nella magistratura contabile francese che vede l’articolazione sul territorio di Camere regionali dei conti (Chambre régionale ou territoriale des comptes), sorte a seguito della riorganizzazione varata nel 1982. [↑](#footnote-ref-15)
16. Cass. civ. Sez. Unite, 25-05-2005, n. 10973; Cass. civ. Sez. Unite Sent., 11-07-2007, n. 1545; cfr. Tommaso Parisi-Antonio Ziccarelli, La Responsabilità patrimoniale dinanzi alla Corte dei Conti, Direkta, 2012, pagg. 12 e segg. [↑](#footnote-ref-16)
17. C. Conti, Sez. giurisdiz. Lombardia, 08-04-2004, n. 528. [↑](#footnote-ref-17)
18. C. Conti, sez. giurisdiz. Lazio,, 7.6.2011. n. 880.; cfr. anche C. Conti, sez. giurisdiz. Lombardia, ord. n. 138 del 28.7.2011. [↑](#footnote-ref-18)
19. Commi successivi al comma 1 della l. n. 20/1994:

    “ 1-bis. Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità.

    1-ter. Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.

    1-quater. Se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso.

    1-quinquies. Nel caso di cui al comma 1-quater i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente. La disposizione di cui al presente comma si applica anche per i fatti accertati con sentenza passata in giudicato pronunciata in giudizio pendente alla data di entrata in vigore del [decreto-legge 28 giugno 1995, n. 248](http://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000138831ART0,__m=document). In tali casi l'individuazione dei soggetti ai quali non si estende la responsabilità solidale è effettuata in sede di ricorso per revocazione.

    1-sexies. Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.

    1-septies. Nei giudizi di responsabilità aventi ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1-sexies, il sequestro conservativo è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale.

    2. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.

    2-bis. Per i fatti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. [1, comma 7](http://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000120619ART2,__m=document), del [decreto-legge 27 agosto 1993, n. 324](http://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000120619ART0,__m=document), convertito, con modificazioni, dalla [legge 27 ottobre 1993, n. 423](http://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000137639ART0,__m=document), la prescrizione si compie entro cinque anni ai sensi del comma 2 e comunque non prima del 31 dicembre 1996.

    2-ter. Per i fatti verificatisi anteriormente alla data del 15 novembre 1993 e per i quali stia decorrendo un termine di prescrizione decennale, la prescrizione si compie entro il 31 dicembre 1998, ovvero nel più breve termine dato dal compiersi del decennio.

    3. Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata.

    4. La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge”. [↑](#footnote-ref-19)
20. Cfr. Il Codice della giustizia contabile commentato articolo per articolo, a cura di A. Gribaudo, AA.VV., Maggioli editore, 2017, pagg. 21 e segg. [↑](#footnote-ref-20)
21. “*Il direttore generale e il capo del servizio che vengano a conoscenza direttamente od a seguito di rapporto cui sono tenuti gli organi inferiori, di fatti che diano luogo a responsabilità ai sensi dell'art. 18 devono farne denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, indicando tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni. Qualora il fatto dannoso venga accertato da un impiegato con qualifica di ispettore generale, nel corso di una ispezione, questi è tenuto a farne immediatamente denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, informandone nel contempo il direttore generale o il capo del servizio competente. Se il fatto dannoso sia imputabile al direttore generale o al capo di un servizio posto alle dirette dipendenze del Ministro, la denuncia è fatta a cura del Ministro stesso. Ove in sede di giudizio si accerti che la denuncia fu omessa per dolo o colpa grave, la Corte può condannare al risarcimento anche i responsabili dell'omissione.”* Si tratta di disposizione oggi abrogata per effetto dell’entrata in vigore del Codice della giustizia contabile (art.4 dell’allegato 3 al d.lgs. n. 174/2016) e sostituita dall’art. 52. [↑](#footnote-ref-21)
22. [↑](#footnote-ref-22)
23. Art. 52: “ *1. Ferme restando le disposizioni delle singole leggi di settore in materia di denuncia di danno erariale, i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, ovvero i dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti, che nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dare luogo a responsabilita' erariali, devono presentarne tempestiva denuncia alla procura della Corte dei conti territorialmente competente. Le generalita' del pubblico dipendente denunziante sono tenute riservate; sono comunque riservate le generalità dei soggetti pubblici o privati che segnalano al Procuratore regionale eventi di danno, anche se non sottoposti all’obbligo di cui al presente comma.*

    *2. Gli organi di controllo e di revisione delle pubbliche amministrazioni, nonche' i dipendenti incaricati di funzioni ispettive, ciascuno secondo la normativa di settore nonché gli incaricati della liquidazione di società a partecipazione pubblica, sono tenuti a fare immediata denuncia di danno direttamente al procuratore regionale competente, informandone i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate.*

    *3. L'obbligo di denuncia riguarda anche i fatti dai quali, a norma di legge, puo' derivare l'applicazione, da parte delle sezioni giurisdizionali territoriali, di sanzioni pecuniarie.*

    *4. I magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo segnalano alle competenti procure regionali i fatti dai quali possano derivare responsabilita' erariali che emergano nell'esercizio delle loro funzioni.*

    *5. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 129, comma 3, delle norme di attuazione di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale.*

    *6. Resta fermo l'obbligo per la pubblica amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione.* “ [↑](#footnote-ref-23)
24. *Nota interpretativa del Procuratore generale della Corte dei conti, del 2 agosto 2007, prot. 9434, in materia di denunce di danno erariale ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti* [↑](#footnote-ref-24)
25. Il Codice della giustizia contabile commentato cit. (cfr nota 20), pag. 214 e segg. [↑](#footnote-ref-25)