



A domanda risponde

Avv. Ida Tascone
Segretario generale

**I CONTROLLI INTERNI E LE FUNZIONI
DI CONTROLLO E GIURISDIZIONALI
DELLA CORTE DEI CONTI
LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA
E SANZIONATORIA**

SPORTELLO ANTICORRUZIONE
La Community dei Responsabili Anticorruzione e Trasparenza

Corte dei conti ed Enti locali

- **Il controllo finanziario della Corte dei Conti sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali**
 - Riferimenti normativi: art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005, art. 148 bis TUEL, art. 6 del d.lgs. 149 del 2011
- **Il controllo della Corte dei Conti sul referto del Sindaco relativo al sistema dei controlli interni**
 - Riferimento normativo: art. 148 TUEL

Art. 1 della Legge 266 del 2005

– Legge finanziaria per il 2006

166. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo.

167. La Corte dei conti definisce unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al comma 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

168. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno. *(Abrogato dall'art. 3, comma 1-bis, legge n. 213 del 2012).*

L'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006)

- Alcune peculiarità rilevanti

E' un controllo collaborativo

E' compatibile con il valore dell'autonomia locale (Corte cost. n. 179 del 2007)

Ha ad oggetto documenti di bilancio ed è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità

- Il procedimento

Le linee guida e la relazione dell'organo di revisione. I questionari

- La relazione controlli interni/controlli esterni

Art. 148-bis (Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali)

1. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilita' interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilita' dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarita', suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

2. Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

3. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilita' interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilita' finanziaria")

D.L. 174 del 2012 convertito nella L. 213/12 - Art. 148 (Controlli esterni)

1. Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.

2. Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n.196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzii, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

- a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;
- b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
- c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi;
- d) aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali.

3. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono attivare le procedure di cui al comma 2.

4. In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

La responsabilità da assenza o inadeguatezza dei controlli interni come forma di responsabilità sanzionatoria

- L'art. 148, comma 4, del TUEL prevede, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irroghino agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione. La previsione va inquadrata nell'ambito delle fattispecie di responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio, rientranti nel più ampio genus della responsabilità amministrativa cd. "tipizzata".

La responsabilità tipizzata

Ci si riferisce ad ipotesi in cui il legislatore prevede il tipo di condotta illecita, con ciò introducendo eccezioni alla regola generale della atipicità della responsabilità amministrativa ed anticipando, come si potrebbe dire mutuando le categorie dogmatiche del diritto penale, la soglia di punibilità al momento di consumazione della condotta.

Appare necessario rimarcare innanzitutto la differenza tra le fattispecie di responsabilità “sanzionatoria” e quelle in cui il legislatore si è limitato a tipizzare la condotta. Tale distinzione è fatta propria del codice di giustizia contabile (decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174) che, all’art. 133, nel prevedere rito speciale per i giudizi sulla responsabilità sanzionatoria, le definisce come quelle ipotesi in cui *“la legge prevede che la Corte di conti irroga, ai responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo ed un massimo edittale”*.

Nelle fattispecie a condotta tipizzata il legislatore si è invece limitato a qualificare specifiche condotte in termini di responsabilità amministrativa, senza prevedere specifiche sanzioni (Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, sentenza n. 26 del 31 luglio 2019). Rientra allora evidentemente nel caso di responsabilità sanzionatoria quella derivante da assenza o inadeguatezza dei controlli interni

La responsabilità sanzionatoria

Il legislatore ha previsto:

- forme di quantificazione astratta del danno;
- fattispecie in cui una spesa rappresenta un danno in sé e per sé;
- fattispecie di sanzioni attribuite alla giurisdizione contabile.

Il controllo sanzionatorio

L'archetipo: la violazione del divieto di indebitamento per finanziare spese *non* di investimento

Il fondamento costituzionale: l'articolo 119, sesto comma, Cost., introdotto dalla legge cost. n. 3 del 2001 (*riforma del titolo V*), pone la regola secondo cui gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento *solo* per finanziare spese di investimento

L'articolo 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003)

15. Qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono **nulli**. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una **sanzione pecuniaria** pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione.

Corte cost. n. 320 del 2004

Corte dei conti, SS.RR. s.g., 27 dicembre 2007, n. 12/2007/QM
Corte dei conti, sez. giurisd. Umbria, 16 dicembre 2011, n. 184

Esempi..

- la previsione di cui all'art. 3, comma 44, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, secondo cui il trattamento economico onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle pubbliche finanze emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo non può superare quello del primo presidente della Corte di Cassazione e che, in caso di violazione l'amministratore che abbia disposto il pagamento e il destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita;
- la fattispecie di cui all' art. 3 comma 59 della medesima legge, per la quale l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica, nonché il beneficiario della copertura assicurativa, sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo;
- la norma di cui all'art. 20 co.7 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP) in base alla quale la mancata ricognizione delle partecipazioni societarie degli enti locali o di mancata attuazione dei piani di razionalizzazione al ricorrere dei presupposti di cui al comma 2, comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti

Giurisdizione e controllo

DL n. 174 del 2012 e l'introduzione di forme di controllo cogente

- La necessità di tutela degli enti destinatari (Corte cost. n. 39 del 2014)
- La soluzione: la funzione giurisdizionale della stessa Corte dei conti
L'osmosi tra funzione giurisdizionale e funzione di controllo (Corte cost. n. 18 del 2019)
- L'articolo 11 del Codice di giustizia contabile

6. Le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi:

- a) in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali;
- b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT;
- c) (omissis..)
- d) in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali;
- e) nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo;
- f) nelle materie ulteriori, ad esse attribuite dalla legge.

C.G.C.

- Art. 1 legge 20'94
- Art. 52 co.4 cgc *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 responsabilità erariali che emergano nell'esercizio delle loro funzioni.*
- Art. 69 co.2 cgc *Il pubblico ministero dispone altresì l'archiviazione per assenza di colpa grave ove valuti che l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi.*
- Art. 95 co.4 cgc *Il giudice, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, considera, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi.*
- Art. 133 cgc.

Fonti costituzionali : art. 28

- 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 [*cfr. art. 97 c. 2*]

La norma fonda la responsabilità **nei confronti dei terzi e nei confronti dello Stato in via indiretta**

TUEL: art. 93

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.
2. Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti.
3. Gli agenti contabili degli enti locali, salvo che la Corte dei Conti lo richieda, non sono tenuti alla trasmissione della documentazione occorrente per il giudizio di conto di cui all'art. 74 del R.D. 18.11.1923, n.2440 ed agli articoli 44 e seguenti del R.D.12 luglio 1934, n. 1214.
4. L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi salvo il caso in cui vi sia stato illecito arricchimento del dante causa e conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi.

Gli elementi della responsabilità amministrativa

- 1) Azione od omissione
- 2) Colpa grave
- 3) Danno
- 4) Nesso di causalità tra comportamento e danno

Azione / omissione

- **AZIONE:** qualunque comportamento dell'amministratore e quindi sia un'attività materiale che giuridica, formalizzata, cioè, o in un atto amministrativo o in atti contrattuali.
- **OMISSIONE:** il non svolgere un'attività dovuta per legge (omissione) corrisponde alla commissione di un atto illegittimo e/o illecito (es: la mancata riscossione di imposte corrisponde ad un illegittimo esonero di privati dal pagamento delle imposte medesime).

Il rapporto di servizio

- Il rapporto di servizio rappresenta il *presupposto* della giurisdizione contabile.

Esso può essere definito come l'incardinamento dell'agente (stabile o temporaneo) nella struttura amministrativa, con conseguente assunzione dei relativi obblighi

- La pubblica amministrazione può essere chiamata a rispondere di danni causati a terzi solo qualora il proprio dipendente li abbia arrecati nell'esercizio di compiti istituzionali o di compiti legati da "occasionalità necessaria" con compiti di istituto.

Assenza del nesso di occasionalità

Non sussiste la fattispecie di "occasionalità necessaria" in quattro ipotesi-tipo:

a) qualora l'autore materiale non sia qualificabile come pubblico dipendente;

b) qualora il pubblico dipendente produca un danno con comportamenti o provvedimenti che siano espressivi di straripamento di potere (incompetenza assoluta);

c) qualora il dipendente produca un danno con comportamenti o provvedimenti che attengano alla sua vita privata e/o che non abbiano alcun riferimento alla sua qualifica di pubblico dipendente (es. fuori dall'orario di servizio);

d) qualora il dipendente, pur nell'esercizio di proprie funzioni (es. durante l'orario di servizio), agisca per finalità e motivazioni assolutamente incompatibili con le finalità istituzionali dell'ente di appartenenza.

La colpa grave

La nozione di colpa grave consiste in una macroscopica e inescusabile negligenza ed imprudenza nell'espletamento delle mansioni e/o nell'adempimento dei propri doveri istituzionali, cioè un atteggiamento di estrema superficialità, trascuratezza nella cura di beni e interessi pubblici (amministratori) ovvero un comportamento caratterizzato da un grado di diligenza, prudenza, perizia, razionalità e correttezza decisamente inferiore allo standard minimo professionale (dirigenti e dipendenti in genere).

Con l'articolo 21 della L. n. 120/2020 la responsabilità amministrativa è stata limitata al solo dolo per le condotte attive, unitamente alla più stringente previsione della “dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”, mentre è esclusa tale limitazione alle condotte omissive. In sede di conversione del D.L. n. 76, detta limitazione è stata estesa non più al 31 luglio 2021, ma al 31 dicembre 2021 in ragione della proroga dello stato di emergenza.

.. Il superamento della burocrazia difensiva

- *“1. All’articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: “La prova del dolo richiede la **dimostrazione della volontà dell’evento dannoso**”. 2.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**”.*

Il danno

Dall'attività dell'agente amministrativo deve derivare un danno per la P.A.. L'attività solo illegittima, ma non anche illecita (cioè produttiva del danno), non comporta di per sé una responsabilità patrimoniale.

A) Il danno si distingue in danno patrimoniale e danno non patrimoniale (o di immagine). Il danno patrimoniale può consistere o nell'esecuzione di una spesa inutile o eccessiva rispetto alle finalità pubbliche da conseguire o in una entrata dovuta ma non realizzata. Il danno all'immagine della p.a. (la lesione della reputazione nella considerazione della collettività) è stato di recente circoscritto ad alcuni casi ben delimitati e collegati alla commissione di reati contro la P.A..

B) Nella determinazione del danno, il giudice deve tener conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione.

C) Esiste comunque il potere di riduzione del giudice contabile.

La quantificazione del danno

- Include il *danno emergente* ed il *lucro cessante* (anche sotto forma di non corretta utilizzazione - *aliud pro alio*) subito da un ente formalmente qualificato come pubblico e, per suo tramite, allo Stato-persona nel suo complesso (art. 1, comma 2, d.lgs 165/2001).
- L'art. 1, comma 1, della l. 20/1994, prevede al riguardo l'estensione della *compensatio lucri cum damno* ai «vantaggi comunque conseguiti (...) da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata».

Il regime risarcitorio

- Il risarcimento del danno segue *importanti deroghe* al regime civilistico, come il potere riduttivo e (di norma) l'esclusione della successione del debito e della solidarietà.

Le cause esimenti

- Non sono sindacabili le scelte *discrezionali*, intese come le opzioni liberamente esercitabili una volta effettuato il contemperamento di più interessi, valutabile in basi a canoni di logicità e astratta irragionevolezza.
- Nel caso di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole, essendo quindi esclusa la necessità di dover provare l'effettivo dissenso.
- Per gli organi politici, 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 l'esecuzione.

Va segnalata la valenza operativa del principio di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, sancito dal novellato art. 1, co. 1, l. n. 20 del 1994. Trattasi di una conferma settoriale del generale principio del riparto dei poteri già enunciato dalla magistratura contabile in alcune pregresse decisioni: come ha ribadito la Corte dei conti a sezioni riunite, la ratio della norma va ricercata nel principio generale secondo cui il giudice non può sostituirsi all'amministrazione nel valutare quali siano le migliori scelte gestionali e i migliori strumenti da utilizzare. Inoltre, un pregnante sindacato su tali scelte discrezionali paralizzerebbe, o, quanto meno, potrebbe condizionare le iniziative di pubblici amministratori o dirigenti. Di analoga regola, come è noto, si fa sistematica applicazione anche innanzi al complesso Tar - Consiglio di Stato, a cui è precluso il sindacato sul merito sugli atti della p.a., salvo che la scelta discrezionale dell'amministrazione si traduca in eccesso di potere. Parimenti presso la magistratura contabile la norma è ormai di frequente protagonista di rilevanti contenziosi che hanno spesso portato all'assoluzione dei convenuti. Tra le più frequenti applicazioni di tale principio è sufficiente far riferimento alle scelte transattive operate dalla p.a., o alle spese per rappresentanza, per donativi, per contributi a manifestazioni culturali o gemellaggio, alle consulenze esterne, alle scelte di resistere in giudizio invece di chiudere in via amministrativa stragiudiziale un contenzioso o un possibile contenzioso.