



MINISTERO
DELL'INTERNO



**DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE**

STRUMENTI PER LA GOVERNANCE PUBBLICA

*COLLANA DELLA DIREZIONE CENTRALE PER LA
PROGRAMMAZIONE E GLI AFFARI ECONOMICI E FINANZIARI*

VOLUME I

**LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE,
IL DANNO ERARIALE
E LA TUTELA LEGALE PER IL PERSONALE DEL
CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO**

Fabio Italia - Francesco Pizzuti

2025



MINISTERO
DELL'INTERNO



**DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE**

STRUMENTI PER LA GOVERNANCE PUBBLICA

*COLLANA DELLA DIREZIONE CENTRALE PER LA
PROGRAMMAZIONE E GLI AFFARI ECONOMICI E FINANZIARI*

VOLUME I

**LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE, IL DANNO ERARIALE
E LA TUTELA LEGALE PER IL PERSONALE DEL
CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO**

Fabio Italia – Francesco Pizzuti

2025

LA RESPONSABILITA' PATRIMONIALE, IL DANNO ERARIALE E LA TUTELA LEGALE PER IL PERSONALE DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO

INDICE

Introduzione

Cap. 1 La responsabilità del pubblico dipendente

- 1.1 Definizione e riferimenti normativi
- 1.2 Le diverse tipologie di responsabilità patrimoniale
(amministrativa, contabile e civile)
- 1.3 Il danno erariale

Cap. 2 La giurisdizione della Corte dei conti

- 2.1 La Corte dei conti, cenni storici ed attuale assetto
organizzativo
- 2.2 Il giudizio dinanzi alla Corte
 - 2.2.1 Il giudizio di conto
 - 2.2.2 Il giudizio di responsabilità amministrativa
 - 2.2.3 L'esecuzione delle decisioni di condanna della
Corte dei conti
- 2.3 Le principali implicazioni della riforma della Corte dei
conti

Cap. 3 La tutela legale per il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco

- 3.1 Definizione, fonti ed evoluzione normativa
- 3.2 Rimborso ed anticipazione delle spese per patrocinio legale: profili di ammissibilità
- 3.3 L'attività dell'Opera Nazionale di Assistenza per il Personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco

Conclusioni

Appendice

Bibliografia e sitografia

Introduzione

Questo primo volume di una nuova “Collana” di monografie curata dalla Direzione centrale per la programmazione e gli affari economici e finanziari, affronta una tematica di rilievo per le funzioni assolute dagli uffici di livello dirigenziale della struttura. Il Volume, oltre ad un approfondimento sul piano della normazione, definizione e tipologie della responsabilità dei pubblici dipendenti, offre uno spaccato delle funzioni della giurisdizione della Corte dei conti, sempre in tema di responsabilità, con un *focus* circa le implicazioni della riforma attualmente all’esame del Parlamento. Argomento, ovviamente correlato, è quello della tutela legale nel pubblico impiego, analizzata con riguardo al personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Il tema della responsabilità dei dipendenti pubblici si colloca al crocevia tra diritto positivo e riflessioni sull’etica dell’azione pubblica. Se, sul piano giuridico, essa trova fondamento nell’art. 28 della Costituzione e nelle disposizioni legislative che disciplinano le varie forme di responsabilità, sul piano teorico essa rinvia a una tradizione concettuale che ne amplia la portata oltre il mero ambito normativo. La sua disciplina riflette l’esigenza di bilanciare l’imparzialità e il buon andamento della Pubblica Amministrazione, sanciti dall’articolo 97 della Costituzione, con la necessità di garantire una tutela effettiva dei diritti dei cittadini e degli interessi collettivi.

Come detto, il fondamento costituzionale della responsabilità dei pubblici dipendenti è rinvenibile principalmente nell’articolo 28 della Costituzione, secondo il quale essi rispondono personalmente, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti, prevedendo contestualmente la responsabilità solidale dello Stato e degli enti pubblici. Tale disposizione delinea un modello che attribuisce rilievo sia al rapporto organico tra dipendente e amministrazione, sia alla garanzia di un controllo diffuso sull’operato del pubblico agente.

La responsabilità del dipendente pubblico assume molteplici declinazioni: quella civile, connessa al principio del *neminem laedere* di cui all'articolo 2043 del codice civile; quella penale, correlata alla commissione di reati contro la Pubblica Amministrazione (corruzione, concussione, peculato, ecc.); quella amministrativo-contabile, incentrata sul danno erariale sulla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti; quella disciplinare, regolata dal decreto legislativo n. 165 del 2001, dagli ordinamenti speciali e dai codici di comportamento; infine, quella dirigenziale, introdotta dal decreto legislativo n. 286 del 1999 (in materia di valutazione dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche) e rafforzata dalle riforme del pubblico impiego del 2009 e del 2015.

Tali forme di responsabilità non si pongono in termini di alternatività, ma possono concorrere in relazione a una medesima condotta, dando luogo a sanzioni di natura eterogenea. Centrale in questo quadro, è il ruolo della Corte dei conti quale giudice naturale della responsabilità amministrativo-contabile, cui spetta l'accertamento del danno erariale e l'irrogazione delle relative sanzioni, secondo un impianto normativo che ha trovato sistemazione organica nel Codice di giustizia contabile.

Gli aspetti connessi alla responsabilità assumono un peculiare rilievo con riguardo al personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, chiamato quotidianamente a operare in scenari complessi, caratterizzati da emergenza, rischio e forte esposizione mediatica.

In tale contesto, la responsabilità non si esaurisce nel solo rispetto delle norme giuridiche, ma implica una più ampia riflessione sul piano etico, attesa la funzione sociale assolta dagli operatori del soccorso. L'analisi della responsabilità dei pubblici dipendenti, pertanto, consente di cogliere non solo la dimensione giuridico-sanzionatoria del fenomeno, ma anche il suo valore sistemico quale strumento di attuazione dei principi costituzionali e di rafforzamento del rapporto fiduciario tra amministrazione e collettività.

Accanto al profilo sanzionatorio, merita attenzione il tema della tutela legale del dipendente pubblico, particolarmente rilevante per il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, chiamato, come detto, ad operare in contesti ad alto rischio e ad elevata esposizione. La disciplina vigente prevede forme di rimborso e anticipazione delle spese legali, volte a garantire un'adeguata difesa nei procedimenti giudiziari scaturenti dall'esercizio delle funzioni, in un'ottica di bilanciamento tra responsabilità individuale e garanzia istituzionale, ma, stante la specificità del ruolo dei vigili del fuoco, è necessario che la legislazione vigente si aggiorni adeguandosi ai nuovi scenari di soccorso.

Cap. 1 – La responsabilità del pubblico dipendente

1.1 Definizione e riferimenti normativi

Quando si parla di responsabilità si intende generalmente la condizione o la capacità di un soggetto di rispondere delle proprie azioni, delle proprie decisioni o dei propri comportamenti prevedendo e sopportandone le conseguenze.

Generalmente la responsabilità può essere analizzata sotto diversi punti di vista. Si può parlare di *responsabilità morale* quando si è in grado di distinguere e valutare le proprie azioni, agendo in modo etico, e rispettando sé stessi e gli altri, oppure di *responsabilità giuridica* quando un soggetto è tenuto a rispondere di un comportamento illecito o di un determinato obbligo secondo quanto stabilito dall'ordinamento giuridico.

Calando il concetto di responsabilità alla figura del pubblico dipendente, si può affermare che questa rappresenta l'insieme delle conseguenze sul piano giuridico ed economico che scaturiscono dalla violazione dei doveri derivanti dal rapporto di lavoro con la Pubblica Amministrazione¹.

Quest'ultimo aspetto viene declinato nelle diverse forme.

Si parla di *responsabilità civile* in base alla quale vi è l'obbligo di risarcire i danni causati da un comportamento negligente, scorretto o illecito, secondo il principio del *neminem laedere*, previsto dall'articolo 2043 del Codice civile, in base al quale “*qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*”.

Il pubblico dipendente, nello svolgimento delle proprie funzioni, può essere tenuto a risarcire i danni nel caso in cui, per un errore

¹ L. Delfino – F. Del Giudice. Manuale di Diritto Amministrativo XXXI ed. Edizioni Giuridiche Simone, 2014.

attribuibile a colpa grave o a dolo, causi un danno economico a terzi, che siano cittadini, aziende, o l'Amministrazione stessa. Tale responsabilità è sancita dall'articolo 28 della Costituzione, come si vedrà meglio in seguito, ed impone ai funzionari ed ai dipendenti pubblici la responsabilità personale per gli atti compiuti in violazione dei diritti altrui, obbligandoli al risarcimento nel caso in cui il danno sia stato causato da dolo o colpa grave.

È previsto anche il diritto della Pubblica Amministrazione che risarcisce il danno causato a terzi, di rivalersi economicamente sul dipendente responsabile, chiedendo il rimborso delle somme in misura proporzionale alla gravità del danno o del comportamento del dipendente.

La **responsabilità penale** si realizza nel momento in cui il comportamento di un soggetto, violando le norme penali, con la commissione di un reato, risulta lesivo di interessi o beni pubblici tutelati dall'ordinamento.

Tra reati più comuni imputabili ai dipendenti pubblici², vi sono la *corruzione* (articolo 318 Codice penale e ss.) che si verifica quando il dipendente riceve indebitamente, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa; la *concussione* (articolo 317 Codice penale) con la quale il pubblico dipendente, abusando della sua qualità e dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente a lui o a un terzo, denaro o altra utilità; il *peculato* (articolo 314 Codice penale) che si configura con l'indebita appropriazione di denaro o di altro bene pubblico, di cui il pubblico dipendente ha la disponibilità per ragioni del proprio ufficio.

Una riflessione merita la fattispecie dell'*abuso d'ufficio*, precedentemente previsto dall'articolo 323 del Codice penale, che puniva il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle proprie funzioni, procurava intenzionalmente un

² <https://avvocatidebonis.it/concorsi-e-pubblico-impiego/responsabilita-del-dipendente-pubblico/>

ingiusto vantaggio patrimoniale a sé o ad altri, arrecando ad altri un danno ingiusto, con violazione di norme di legge o di regolamento.

La disciplina dell'abuso d'ufficio è stato oggetto di molte modifiche nel corso del tempo, in quanto la sua formulazione generica ha dato luogo ad una interpretazione estensiva da parte della magistratura, delle relative disposizioni normative, realizzando una sorta di uso "parapenalistico" dello strumento, spesso su terreni più propri della responsabilità amministrativa e con effetti dissuasivi sull'azione amministrativa: la cosiddetta "paura della firma".

La numerosità dei procedimenti archiviati o finiti in assoluzioni - ma comunque lesivi per la reputazione del dirigente - ha avviato un graduale processo di riforma culminato di recente con l'espunzione del reato dal nostro ordinamento penale.

Con la legge 9 agosto 2024, n. 114 si è giunti alla abrogazione dell'abuso d'ufficio, avverso la quale la Corte di cassazione, con ordinanza n. 9442/2025, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lett. b), in riferimento agli articoli 11 e 117 della Costituzione, sostenendo un conflitto con gli obblighi internazionali assunti, in particolare con la *Convenzione ONU contro la corruzione*, cosiddetta Convenzione di Mérida³.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 95 del 3 luglio 2025, ha dichiarato infondate le questioni sollevate. Ha ritenuto sostanzialmente che l'abrogazione del reato non violi la Costituzione, né gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Mérida, dalla quale non risulta che esista un obbligo di prevedere il reato di abuso d'ufficio, né tantomeno un divieto per lo Stato italiano di abrogarlo se già presente nell'ordinamento⁴.

La responsabilità ***amministrativo-contabile o per danno erariale*** deriva invece dall'inosservanza dolosa o colposa degli obblighi di servizio del pubblico dipendente che arreca un danno patrimoniale

³ <https://www.diritto.it/abolizione-abuso-ufficio-cassazione-legittimita>

⁴ <https://www.sistemapenale.it>

all'Amministrazione. A differenza della responsabilità civile, che può riguardare anche soggetti terzi, la responsabilità amministrativo-contabile o per danno erariale si riferisce esclusivamente ai danni subiti dall'ente pubblico.

L'organo di vigilanza preposto è la Corte dei conti, nella duplice funzione di magistratura inquirente e giudicante, incaricata di accertare i casi di danno erariale e di applicare le eventuali sanzioni economiche nei confronti dei dipendenti responsabili.

Elementi fondamentali perché si configuri questa forma di responsabilità sono la presenza di *colpa grave*, intesa quale *grave negligenza, imperizia, imprudenza*, e/o di *dolo*, vale a dire l'intenzione di arrecare danno. Senza alcuno di questi elementi il dipendente non può essere ritenuto responsabile.

La **responsabilità disciplinare** riguarda il pubblico dipendente nel momento in cui viola gli obblighi di condotta derivanti dal rapporto di impiego con la PA.

In particolare, riguarda le violazioni di norme interne, regolamenti o obblighi di comportamento. In tali casi il dipendente può essere sottoposto a sanzioni disciplinari che variano in funzione della gravità dell'infrazione, e che possono andare dal richiamo verbale o scritto per le infrazioni di minore gravità, alla sospensione dal servizio e dalla retribuzione, fino ad arrivare al licenziamento nei casi più gravi.

La materia è disciplinata principalmente dal Testo Unico sul Pubblico Impiego di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001, i cui principi generali trovano applicazione anche nei confronti del personale disciplinato da un ordinamento speciale, quale il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, e dai codici di comportamento adottati dalle singole Amministrazioni.

A queste forme, si aggiunge infine la cosiddetta **responsabilità dirigenziale** che riguarda esclusivamente il personale dei ruoli dei dirigenti che non raggiunge gli obiettivi fissati dall'organo politico attraverso la direttiva del Ministro. Sussiste da parte dei dirigenti pubblici, l'obbligo di rispettare le direttive dell'Amministrazione, di

gestire le risorse con efficienza e di raggiungere gli specifici obiettivi assegnati.

Non è necessario che vi sia da parte del dirigente un comportamento doloso o gravemente colposo, bensì è sufficiente non aver raggiunto i risultati fissati, proprio perché l'obiettivo è quello di assicurare una gestione efficace ed in linea con gli scopi dell'amministrazione pubblica, così come stabilito dal decreto legislativo n. 165 del 2001.

Negli ultimi anni, le cosiddette riforme *Brunetta* (decreto legislativo n. 150 del 2009) e *Madia* (legge n. 124 del 2015) hanno introdotto criteri più stringenti e sanzioni più severe per i dirigenti, rafforzando il sistema di valutazione e misurazione della *performance* ed incentivando una gestione responsabile.

Sebbene nel documento relativo al *Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance*, adottato con Decreto del Ministro dell'Interno del 28 novembre 2019 e registrato alla Corte dei conti il 18 dicembre 2019, fosse stato previsto uno stretto collegamento tra gli obiettivi assegnati e l'allocazione delle relative risorse umane, strumentali ed economiche, espresse in termini finanziari e/o di costi, il sistema di valutazione del raggiungimento degli obiettivi prefissati, ha assunto, nel corso degli anni, un approccio di tipo “*binario*”, senza un'attenta valutazione dell'efficienza dell'azione amministrativa nel perseguimento e nel raggiungimento degli obiettivi stessi.

Al momento, è in corso una puntuale riflessione che mira ad orientare l'azione amministrativa dei dirigenti ad una valutazione di natura più strettamente economica, ispirata al principio di *efficacia* per il raggiungimento degli obiettivi attraverso una allocazione ottimale delle risorse disponibili.

Va osservato che tutte le citate tipologie di responsabilità non sono tra loro alternative o incompatibili ma possono concorrere poiché la medesima condotta può dar luogo alla violazione di distinti precetti e quindi essere fonte di distinte concomitanti responsabilità. Il suo autore potrà essere assoggettato a sanzioni di natura diversa (ad es. *penale* e

disciplinare) o chiamato a rispondere del danno sotto diverso titolo (es. *civile o erariale*).

Il dipendente pubblico, quindi, risponde del proprio operato non soltanto sul piano penale e disciplinare ma anche su quello civile o patrimoniale essendo tenuto a risarcire i danni causati all'Amministrazione o ai terzi. Quest'ultima forma di responsabilità viene definita *responsabilità patrimoniale*.

Passando ora ad esaminare i principali riferimenti normativi della responsabilità del pubblico dipendente, vi sono fonti normative di diversa natura: costituzionale, legislativa e regolamentare.

Come detto, il primo fondamento è rappresentato dalla Carta costituzionale che all'art. 28 recita testualmente: "... 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*", e che all'articolo 97 detta i principi ispiratori della Pubblica Amministrazione, individuabili nella riserva di legge riguardo l'organizzazione degli Uffici e l'orientamento dell'azione amministrativa, ispirato ai principi di *buon andamento* ed *imparzialità*, che costituiscono il presupposto della responsabilità disciplinare e dirigenziale.

Accanto a queste fonti di rango primario, vi sono poi all'interno dell'ordinamento, tutta una serie di norme di natura secondaria che disciplinano la responsabilità del pubblico dipendente. In particolare, il citato articolo 2043 del Codice civile che riguarda la cosiddetta *responsabilità extracontrattuale per fatto illecito*, applicabile anche ai pubblici dipendenti nel caso di danno ingiusto causato a terzi.

La responsabilità civile, penale ed amministrativo-contabile trovano riferimento all'interno della Legge e nel Regolamento di Contabilità di Stato (R.D. n. 2440 del 1923 articoli 81 - 83; R.D. n. 827 del 1924 articoli 188 -196), nel Testo Unico delle disposizioni concernenti lo Statuto degli impiegati civili dello Stato (DPR n. 3 del 1957 articoli 18 - 19), nelle leggi n. 19 e n. 20 del 1994 e successive

modificazioni, che disciplinano nello specifico, la giurisdizione ed il controllo della Corte dei conti, competente nelle ipotesi di danno erariale.

Particolare importanza assume il Testo Unico delle disposizioni sul pubblico impiego di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001 che, oltre a regolamentare la responsabilità disciplinare, dedica un particolare riferimento alla responsabilità dirigenziale riguardante le funzioni e la valutazione dei dirigenti nell'ambito del raggiungimento degli obiettivi loro assegnati.

Vi sono poi delle norme secondarie e regolamentari di dettaglio, quali il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al DPR n. 62 del 2013, i Contratti Collettivi Nazionali di Comparto, e specifico per il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, il Regolamento di servizio di cui al DPR n. 64 del 2012.

Un cenno infine va dedicato ai codici etici delle singole amministrazioni, da non confondersi con i codici di comportamento, che hanno una dimensione valoriale e non disciplinare e sono adottati dalle amministrazioni al fine di fissare doveri, spesso ulteriori e diversi rispetto a quelli definiti nei codici di comportamento. Tali codici individuano sanzioni etico morali che vengono irrogate al di fuori di un procedimento di tipo disciplinare⁵.

1.2 Le diverse tipologie di responsabilità patrimoniale (amministrativa, contabile e civile)

Il dipendente pubblico risponde del proprio operato non soltanto sul piano *disciplinare* e *penale* ma anche su quello *civile* o *patrimoniale*, essendo tenuto a risarcire i danni causati all'Amministrazione o ai terzi⁶.

⁵ <https://www.anticorruzione.it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/codice-disciplinare-e-codice-di-comportamento>

⁶ L. Delfino – F. Del Giudice. Cit.

Tale forma di responsabilità viene definita ***responsabilità patrimoniale***⁷.

La responsabilità patrimoniale assume due principali accezioni a seconda del soggetto danneggiato: la *responsabilità amministrativa* e la *responsabilità contabile*, che sono due diversi aspetti in cui si articola la *responsabilità amministrativo-contabile* o *responsabilità per danno erariale* nella quale il danno è arrecato alla stessa Amministrazione di appartenenza o ad altra pubblica amministrazione, con obbligo al risarcimento del danno patrimoniale subito; la *responsabilità civile verso terzi* derivante dal danno arrecato ad un soggetto “estraneo” all’Amministrazione, con l’obbligo per il funzionario pubblico di risarcirlo anche in solido con la Pubblica Amministrazione di appartenenza.

Riguardo il primo profilo, la ***responsabilità amministrativa*** è quella nella quale incorre il funzionario che, per inosservanza dolosa o colposa dei suoi obblighi di servizio, cagioni pregiudizio alla Pubblica Amministrazione. Tale forma di responsabilità trova una previsione negli articoli 18 e 19 del Testo Unico degli impiegati civili dello Stato di cui al DPR n. 3 del 1957, ma è nella legge di contabilità di Stato di cui al R.D. 2440 del 1923 che trova la sua disciplina fondamentale. L’art. 82 infatti, dispone che *l’impiegato è tenuto a risarcire il danno cagionato allo Stato a seguito di azione od omissione, anche solo colposa*, mentre l’articolo 83 prevede la *giurisdizione della Corte dei conti* che pone in essere un’azione di accertamento della responsabilità, con una doppia valenza, *risarcitoria* di un danno valutabile economicamente, e *sanzionatoria* di una condotta antigiusdizionale relativa a fattispecie direttamente sanzionate dalla legge.

La giurisdizione della Corte dei conti è disciplinata dall’articolo 1 della legge n. 20 del 1994 che declina alcuni principi di seguito rappresentati.

La responsabilità è personale e limitata a fatti ed omissioni commessi con dolo e colpa grave, ferma restando l’insindacabilità nel

⁷ AA.VV. – Contabilità di Stato e degli enti pubblici, G. Giappichelli Editore, 2018.

merito delle scelte discrezionali dell'Amministrazione. È esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso trae origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità; il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del *dante causa* ed il conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi.

Nel caso di deliberazione di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso il voto favorevole; il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni decorrenti dalla verifica del fatto dannoso o, in caso di suo accertamento, dalla scoperta dello stesso; la Corte giudica sulla responsabilità degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia cagionato ad amministrazioni o enti diversi da quelli di appartenenza; se il fatto dannoso è causato da più persone la Corte, valutate le singole responsabilità, *condanna ciascuno per la parte che vi ha preso*.

Nei giudizi di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della PA, derivante dalla commissione di un reato contro la stessa Amministrazione, accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salvo prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente; nei giudizi di responsabilità aventi ad oggetto il danno all'immagine, il sequestro conservativo è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale.

La **responsabilità amministrativa** presenta elementi costitutivi tipici della responsabilità civile, con l'unica specificità dell'esistenza del *rapporto di servizio*.

Il primo elemento da considerare è l'esistenza di un *danno patrimoniale*, certo, economicamente valutabile, attuale e concreto patito dall'amministrazione pubblica.

In secondo luogo, va considerato l'elemento soggettivo della responsabilità, ovvero il comportamento del pubblico funzionario che agisca con *dolo*, vale a dire con la volontà cosciente di provocare con la sua condotta un determinato evento, o con *colpa grave* che, sebbene

non presenti la precisa intenzione di arrecare un determinato danno, si concretizza nel momento in cui il soggetto, trascurando gli accorgimenti dettati dalla prudenza, dall'esperienza e dall'osservanza delle norme, arrechi un danno patrimoniale all'Amministrazione. La colpa grave può essere declinata come *grave negligenza*, *grave imperizia* o *grave imprudenza*.

Il comportamento gravemente colposo è escluso, oltre che nelle ipotesi di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali e nel caso del verificarsi di un fatto dannoso generato da un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità dalla Corte, anche nei casi di incapacità di intendere e di volere, comportamenti tenuti in caso di necessità, il verificarsi di caso fortuito e di forza maggiore, nonché quando si sia agito in esecuzione di un ordine che si era obbligati ad eseguire.

Ulteriore elemento costitutivo della responsabilità amministrativa è dato dal *rapporto di servizio* che lega l'autore dell'illecito alla PA.

A tal proposito, occorre evidenziare come siano soggetti al giudizio delle Corti per danno erariale non soltanto i dipendenti pubblici in generale ma tutti coloro che sono inseriti in modo stabile nell'apparato organizzativo della PA. Basti pensare, a titolo d'esempio, all'albergatore che incassa per conto del Comune l'imposta di soggiorno e poi non la riversa alle casse dell'ente, oppure al professionista, che svolge per conto dell'ente pubblico una perizia su un'attività indispensabile all'ottenimento di fondi pubblici. Sebbene tali figure non siano incardinate in modo stabile e continuativo all'interno dell'amministrazione, la relazione funzionale che si instaura li inserisce a pieno titolo nell'apparato organico e nell'attività dell'ente.

Ultimo aspetto da valutare ai fini della responsabilità amministrativa è dato dal *nesso di casualità* tra l'atto dannoso e la condotta del soggetto per il quale il danno prodotto deve essere una conseguenza diretta e immediata della condotta dolosa o gravemente colposa.

Il secondo profilo relativo alla responsabilità patrimoniale attiene alla **responsabilità contabile**. Questa è una forma di responsabilità tipica di coloro che maneggiano ed hanno in carico denaro e valori della PA, i cosiddetti *agenti contabili*, che hanno l'obbligo di restituzione dei beni, nonché l'obbligo di rendiconto, vale a dire sono tenuti a rendere conto del proprio operato.

Tale principio deriva dal fatto che chiunque amministri beni altrui è tenuto a rendere ragione del proprio operato, a prescindere dalla denuncia di presunte o reali irregolarità.

Va osservato che la responsabilità contabile presenta gli stessi elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, con l'unica differenza rappresentata dalla specifica figura degli agenti contabili. È opportuno quindi individuare tali figure, dichiarate in modo puntuale dall'articolo 178 del R.D. n. 827 del 1924 (Regolamento di Contabilità di Stato).

Secondo tale disposizione infatti, sono agenti contabili: a) *gli agenti incaricati di riscuotere le entrate dello Stato e di versarne le somme nelle casse del Tesoro*; b) *i tesorieri che ricevono nelle loro casse le somme dovute allo Stato ed eseguono i pagamenti delle spese per conto dello Stato*; c) *tutti coloro che hanno maneggio di pubblico denaro o sono consegnatari di generi, oggetti e materie appartenenti allo Stato*; d) *gli impiegati di qualsiasi amministrazione dello Stato cui si ha dato speciale incarico di fare esazioni di entrate e di qualunque natura e provenienza*; e) *tutti coloro che, anche senza legale autorizzazione, prendono ingerenza negli incarichi attribuiti all'agente anzidetti e riscuotono somme di pertinenza dello Stato*.

Le principali differenze tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile individuate in dottrina, sono in primo luogo che, mentre la responsabilità contabile si fonda sul maneggio del denaro e dei valori della PA, la responsabilità amministrativa trova il suo fondamento nel danno patrimoniale, doloso o colposo, cagionato alla PA.

Inoltre, la responsabilità contabile deriva dall'inadempimento dell'obbligo di restituzione dei valori e dei beni avuti in consegna dei quali il depositario è liberato dall'obbligo di restituzione soltanto se dimostra che la perdita è avvenuta per una causa a lui non imputabile e dall'inadempimento legato all'obbligo di rendiconto, mentre la responsabilità amministrativa si basa invece sul comportamento doloso o colposo, conseguenza di un'omessa o mal adempiuta prestazione, dalla quale sia derivato un danno patrimoniale alla PA.

Da osservare comunque che la responsabilità amministrativa presuppone in ogni caso l'esistenza di un *rapporto di servizio*, cosa non necessaria affinché via sia responsabilità contabile che, come visto in precedenza, grava anche sui *contabili di fatto* titolari di una gestione di beni o valori dello Stato, a prescindere dal loro rapporto di servizio con la PA.

Un ulteriore elemento di differenziazione è rappresentato dal cd. "*potere riduttivo*", ossia dalla capacità del giudice contabile di quantificare il risarcimento a carico dell'accertato responsabile in misura minore rispetto alla reale entità del danno stesso. Nella responsabilità contabile si ritiene escluso il *potere riduttivo* mentre risulta ammissibile nel giudizio volto all'accertamento della responsabilità amministrativa.

Un ultimo elemento di differenziazione è dato dal fatto che il giudizio di responsabilità contabile è instaurato all'atto della presentazione del conto giudiziale da parte dell'agente contabile, a prescindere dall'eventuale denuncia di irregolarità, mentre il giudizio di responsabilità amministrativa è promosso dal Procuratore Regionale presso la Corte dei conti, d'ufficio o su denuncia di coloro che vengono a conoscenza dei fatti che possano essere fonte di responsabilità.

Il terzo ed ultimo profilo della responsabilità patrimoniale del pubblico dipendente risulta essere quello della ***responsabilità civile***.

Questa forma di responsabilità che deriva dal citato articolo 2043 del codice civile, presenta alcuni elementi fondamentali quali la ***condotta antigiuridica***, che può consistere sia in un'azione che in

un'omissione, adottata in violazione di norme giuridiche che ledano un diritto soggettivo perfetto o un interesse legittimo; che il fatto commesso dal pubblico dipendente presenti la caratteristica della *riferibilità all'amministrazione*; che sia commesso con *dolo o colpa grave*; che si ravvisi un *pregiudizio patrimoniale* derivante dalla lesione di un diritto soggettivo perfetto e dalla lesione dell'interesse legittimo; che vi sia un nesso di causalità tra *il fatto antigiuridico e l'evento dannoso*.

Relativamente al rapporto con la Pubblica Amministrazione, tale responsabilità va ad inserirsi nell'ambito della *responsabilità solidale* sulla base della quale il cittadino può escutere, a sua scelta, sia l'Amministrazione che il pubblico funzionario, così come previsto dall'articolo 28 della Costituzione, sulla base di un *rapporto di immedesimazione organica* tra pubblico dipendente e Amministrazione stessa. Con il concetto di *immedesimazione organica*, infatti, si intende quel meccanismo attraverso il quale è possibile imputare direttamente alla persona giuridica gli atti, i provvedimenti e, più in generale, l'attività amministrativa dei propri organi. Da ciò derivano, logicamente, rilevanti conseguenze anche sotto il profilo della responsabilità per eventuali danni cagionati a terzi, ossia ai cittadini che chiedono, sempre più frequentemente, prestazioni alla PA. Il principio di *immedesimazione organica*, su cui si fonda la teoria dell'organo, porta con sé un senso di "spersonalizzazione" del funzionario, vale a dire egli non rileva più in quanto persona fisica in sé e per sé ma come soggetto che, in un qualche modo, rappresenta la struttura amministrativa.

Occorre quindi operare una distinzione tra *rapporto di ufficio* e *rapporto di servizio*.

Nel primo caso, l'individuo adotta atti e provvedimenti "in nome e per conto" della PA nella quale si identifica completamente; nel secondo, invece, il rapporto si innesca tra due soggetti, una persona giuridica ed una persona fisica che si impegna a mettere a disposizione, a servizio dell'Ente pubblico, le proprie energie a fronte di un corrispettivo individuato in base ad un contratto di lavoro (nel caso di

un rapporto di servizio “professionale” come quello del dipendente pubblico) ovvero in base ad altro titolo come ad esempio avviene per le cariche elettive (consiglieri regionali, sindaci) o per quelle di servizio “onorario” (ministri).

La titolarità di uno o dell’altro rapporto ha rilevanti conseguenze sul piano della responsabilità: nel caso di *rapporto d’ufficio*, degli eventuali danni cagionati a terzi risponde solo ed esclusivamente l’Amministrazione alle cui dipendenze opera quel soggetto mentre, nel caso di *rapporto di servizio*, il soggetto agente risponde direttamente e personalmente verso l’Amministrazione per danni a terzi derivanti dalla propria condotta.

Da osservare la mancata imputazione di responsabilità dell’Amministrazione quando il danno derivi da un comportamento posto in essere da funzionari al di fuori di ogni manifestazione di attività amministrativa come atti personali, ovvero comportamenti posti in essere dolosamente in violazione di norme penali.

Negli altri casi invece l’Amministrazione risponde in quanto l’operato dei suoi agenti nell’esercizio delle funzioni loro affidate, si presenta come proveniente dall’Amministrazione stessa.

Come detto, resta comunque fermo il principio in base al quale il funzionario è responsabile verso terzi solo per i danni ad esso arrecati agendo con *dolo o colpa grave*. Nei casi di colpa lieve o lievissima risponde soltanto l’Amministrazione in quanto è necessario garantire una *fascia di sicurezza* poiché la preoccupazione di dover rispondere verso i terzi anche per una lieve negligenza, potrebbe paralizzare l’attività amministrativa. Il timore costante, infatti, di una diretta responsabilità per eventuali danni arrecati nell’esercizio delle proprie funzioni ha inevitabilmente il potere di influenzare, negativamente, il comportamento dello stesso dipendente, generando inefficienza, eccessivo rallentamento nei procedimenti che non permettono alla PA di erogare prestazioni adeguate verso la propria utenza. In tutti casi in cui la PA abbia risarcito danni causati dal proprio dipendente, è previsto il *diritto di rivalsa* mediante l’azione di responsabilità esercitata dal Procuratore Regionale presso la Corte dei conti.

L'obbligazione personale risarcitoria dell'impiegato sussiste quindi solo quando questi provochi un *danno ingiusto*, quale quello derivante da ogni violazione dei diritti di terzi commesso con dolo e/o colpa grave, con l'esclusione in alcuni casi specifici, come quando, ad esempio, il funzionario abbia agito per legittima difesa, per costrizione tramite violenza fisica, o per la necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona ed il pericolo non è stato da lui volontariamente causato, né era altrimenti evitabile.

1.3 Il danno erariale

Il danno erariale è uno dei presupposti per la sussistenza della *responsabilità amministrativo-contabile* sulla quale giudica la Corte dei conti. In generale, per danno si intende *ogni evento conseguente connesso alla condotta antigiuridica, attiva o omissiva, del soggetto agente che determini ad un altro soggetto una lesione economicamente valutabile*.

Quando si parla di **danno erariale**⁸ si fa riferimento al *depauperamento del patrimonio che l'erario (lo Stato o un altro ente pubblico) subisce per la condotta illecita del pubblico dipendente nell'esercizio delle proprie funzioni*. Il danno non deriva esclusivamente da comportamenti *contra ius*, ma può manifestarsi anche a seguito di condotte formalmente conformi alle regole, che tuttavia risultano essere inopportune rispetto a norme o principi giuridici di grado superiore, causando dispendio o perdita di risorse pubbliche. Il danno erariale, quindi, colpisce interessi della collettività ed è erariale in quanto la lesione economica ricade direttamente sul bilancio dello Stato o di un ente pubblico. Anche il mancato raggiungimento di obiettivi nel normale esercizio dell'attività

⁸ AA.VV. – Contabilità di Stato e degli enti pubblici, G. Giappichelli Editore, 2018.

amministrativa da parte della pubblica amministrazione può concorrere al danno erariale.

Il danno erariale, inteso in senso civilistico, rappresenta un pregiudizio suscettibile di valutazione economica che si compone di due elementi: un *danno emergente*, ossia una perdita per una cosa distrutta o perduta, una spesa sostenuta o un'entrata non acquisita; un *lucro cessante*, ossia un mancato guadagno.

Innanzitutto, il danno erariale, per essere definito tale, oltre ad aver causato un danno patrimoniale allo Stato, deve essere *certo*, e *comprovato*, oltre che essere *attuale*, vale a dire presente tanto nel momento in cui si richiede il risarcimento, quanto in quello in cui si emette la sentenza di condanna. Tale requisito risulta essere particolarmente utile per evitare richieste speculative o ipotetiche. La *concretezza* del danno è un altro aspetto rilevante. Infatti, deve essere reale e non ipotetico, garantendo che si basi su eventi verificatisi effettivamente e comportanti una perdita o un danno tangibile, evitando così valutazioni basate su situazioni puramente teoriche. Non rileva, quindi, il danno meramente presunto, ovvero quello la cui effettività è fondata su pure supposizioni sfornite così di valenza probatoria. Infine, il danno erariale deve essere di entità *determinata* o *determinabile*. Questo requisito richiede che la portata del danno sia quantificabile in modo chiaro o, almeno, che esistano criteri per determinarne l'entità in maniera adeguata.

Altro aspetto rilevante ai fini della configurabilità del danno erariale e della conseguente responsabilità, è rappresentato dalla *sussistenza della colpa grave* da parte dell'autore ed al riguardo, la Corte dei conti (Corte con., sez. GLA, 08/02/2018, n. 75) ha precisato che ai fini dell'affermazione della responsabilità amministrativa, *la colpa grave va intesa come trascuratezza, da parte del dipendente pubblico, dei propri doveri istituzionali, che si sostanzia in condotte negligenti, imperite, imprudenti, superficiali o noncuranti in relazione all'applicazione di discipline normative; essa va rapportata, altresì, all'assetto funzionale e organizzativo dell'amministrazione interessata*

e, nella sua valutazione, deve infine tenersi conto della conoscibilità, prevedibilità ed evitabilità dell'evento lesivo.

Secondo un orientamento consolidato della Corte dei conti si è passati ad una nozione più ampia di tale danno che, oltre al danno patrimoniale, comprende la lesione di un interesse generale della collettività di carattere non strettamente patrimoniale, quale ad esempio il *danno all'immagine* della Pubblica Amministrazione. Tale danno, derivante dalla commissione di un reato contro la stessa Amministrazione ed accertato con sentenza passata in giudicato, viene valutato come una *perdita di prestigio della PA* agli occhi degli amministratori.

L'immagine della Pubblica Amministrazione è tutelata in base agli articoli 2 e 97 della Costituzione, riguardanti rispettivamente, le formazioni sociali e l'organizzazione della PA. Le amministrazioni pubbliche hanno infatti il diritto ad organizzarsi ed agire in modo efficace, efficiente, imparziale e trasparente e laddove l'azione di un pubblico amministratore o funzionario leda o danneggi questo diritto, ciò si traduce in un'alterazione dell'immagine della PA che rischia di apparire come un'organizzazione strutturata confusamente e mal gestita.

Tale tipo di danno presuppone a sua volta l'esplicazione di una condotta che abbia causato la reiterata violazione di doveri di servizio e, conseguentemente, un discredito per l'amministrazione. Il danno all'immagine, quindi, incide direttamente sul rapporto di fiducia e di affidamento che lega amministrazioni e amministratori, creando un deterioramento che causa la percezione della *PA come un'entità non affidabile, nelle mani di soggetti dediti a perseguire soltanto illeciti interessi particolari* (Corte dei conti, sez. II, sentenza 26/01/04, n. 27/A).

La Corte dei conti ha cercato anche di prevedere dei criteri da rispettare ai fini della liquidazione del *danno da immagine*. Con sentenza n. 81 del 13/02/2018, la sez. GLA ha precisato che ai fini del risarcimento del danno erariale all'immagine dell'amministrazione, *vanno considerate la gravità del comportamento illecito tenuto dai*

pubblici dipendenti, l'entità del suo scostamento rispetto ai canoni ai quali essi avrebbero dovuto obbligatoriamente ispirarsi, nonché l'idoneità dei fatti (nella specie, integranti reati di corruzione commessi al fine di favorire alcuni imprenditori nell'aggiudicazione di appalti di opere pubbliche di rilevanza nazionale, accertati con sentenza penale irrevocabile) *ad arrecare il pregiudizio reputazionale* (in applicazione di tale principio, la sezione ha valutato, nel liquidare il danno, la natura del delitto commesso e la lunga durata della condotta illecita, nonché il sistema corruttivo diffuso del quale i convenuti si erano resi partecipi).

Inoltre, la sez. GA1 della Corte dei conti con sentenza n. 314 del 08/09/2017 ha chiarito che la prova del danno erariale cagionato da un pubblico dipendente all'immagine di una pubblica amministrazione *va desunta dalla natura del fatto, dalle modalità della sua commissione, dalla reiterazione delle condotte illecite, dal risalto ad esse dato dalla stampa, dalle notizie circa i procedimenti giudiziari instaurati a carico del responsabile (c.d. clamor fori) e dalla rilevanza delle funzioni da lui rivestite, tenuto conto della idoneità di tali elementi a determinare un discredito per l'amministrazione.*

Il **danno erariale** assume diverse manifestazioni, ciascuna legata a specifiche fattispecie, che hanno un particolare impatto sull'amministrazione coinvolta⁹. A tal proposito la recente giurisprudenza della Corte dei conti ne ha individuate alcune.

In primo luogo, il **danno patrimoniale da disservizio** che secondo la giustizia contabile, *deriva dai principi propri del rapporto di ufficio, di servizio e di lavoro dell'amministratore, dell'agente e del dipendente pubblico, dall'accertata grave inadempienza della prestazione, per un certo periodo di tempo, ed è perciò sicuramente pari alla non giustificata retribuzione, indennità o analoghi emolumenti percepiti dai predetti soggetti.* L'accertato grave inadempimento comporta, in un particolare modello organizzativo complesso come quello di una amministrazione pubblica, *un indubbio "disservizio", che determina anche un ulteriore danno patrimoniale risarcibile per quanto attiene ai*

⁹ <https://www.altalex.com/documents/altalexpedia/2013/01/15/danno-erariale>

costi generali sopportati dalla P.A. in conseguenza del mancato conseguimento della legalità, dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità e della produttività dell'azione pubblica (Corte dei conti, sez. giurisdiz. Umbria, sentenza 20/09/05, n. 346).

Si è affermata nella giurisprudenza della Corte dei conti anche la figura del **danno da tangente**, ritenendosi che l'esistenza di tangenti negli appalti pubblici comporti maggiori costi sia per l'impresa che per l'ente e per la comunità, rispetto alle normali gare in concorrenza tra le ditte interessate e non falsate dal versamento di tangenti. Di conseguenza, *laddove appaiano essersi accertate le tangenti, si è considerato presuntivamente un danno da tangente da liquidare dai responsabili all'ente pubblico in via equitativa ex art. 1226 c.c., con una cifra non al di sotto dell'importo oggetto di illecita retribuzione tangenzia* (Corte dei conti, sez. I centrale, sentenza 17/11/05, n. 377/A).

Una forma di danno andatasi affermando nell'ambito del rapporto di pubblico impiego è quella derivante dall'articolo 55 - quinquies, comma 2, del D. Lgs. n. 165 del 2001, in base al quale, nel caso in cui il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione attesti falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifichi l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, *è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno d'immagine di cui all'articolo 55-quater, comma 3-quater 2.*

Rientra nell'ipotesi di danno erariale quello derivante dal **mobbing** nel pubblico impiego, ovvero la sottoutilizzazione e marginalizzazione di alcune unità di personale. E' stato ritenuto in proposito che in termini civilistici, *la responsabilità del datore di lavoro deriva dalla violazione dell'art. 2087 c.c. che impone di adottare le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei lavoratori; tale*

norma si assume contrattualizzata indipendentemente da una specifica previsione delle parti, e genera una responsabilità, in capo al datore di lavoro, di risarcire il danno, sia al patrimonio professionale (danno da dequalificazione) sia alla personalità morale e alla salute latamente intesa (danno biologico e neurobiologico) subiti dal lavoratore, essendo indubbio che l'obbligo previsto dalla disposizione contenuta nell'art. 2087 c.c. non è circoscritto al rispetto della legislazione tipica della prevenzione, ma si estende anche al dovere di astenersi da comportamenti lesivi dell'integrità psicofisica del lavoratore (Corte dei conti, sez. III, sentenza 25/10/2005, n. 623).

Oltre a queste fattispecie derivanti da recenti sentenze della Corte dei conti, vi sono altre tipologie di danno erariale desumibili sia dalla giurisprudenza che dalla dottrina. Se ne ricordano le principali.

Il ***danno da malversazione***, che si verifica quando un pubblico ufficiale o un dipendente pubblico si appropriano indebitamente di risorse finanziarie destinate ad un uso pubblico; il già abrogato ***danno da abuso di ufficio***¹⁰, causato dal pubblico ufficiale che nell'esercizio delle proprie funzioni agisce in modo illegittimo andando oltre i propri poteri e causando danni economici all'erario, quale ad esempio un provvedimento amministrativo non giustificato che causa perdite finanziarie; il ***danno erariale diretto***, quando è provocato direttamente dal soggetto responsabile all'Amministrazione pubblica di appartenenza o ad altra Amministrazione; il ***danno erariale indiretto***, che consiste nelle somme che l'Amministrazione ha corrisposto al terzo a titolo di risarcimento del danno provocato dal dipendente.

Negli ultimi anni ha assunto un certo rilievo la figura ***del danno erariale derivante da danno ambientale o da una gestione irresponsabile delle risorse naturali*** che si sostanzia nei danni economici derivanti da politiche ambientali inadeguate o dalla cattiva gestione delle risorse naturali, come nel caso di danni derivanti da inquinamento o da una gestione delle risorse pubbliche destinate alla

¹⁰ Il reato di *abuso d'ufficio* è stato abrogato dalla legge 9 agosto 2024 n.114.

tutela ambientale, non conforme ai principi ispiratori dell'azione amministrativa.

Un breve cenno infine all'aspetto *sanzionatorio*. La sanzione principale, in conformità con la normativa vigente, consiste nella restituzione degli importi indebitamente percepiti con la finalità di ripristinare il patrimonio pubblico compromesso e ricondurlo alla situazione economica precedente all'illecito. Parallelamente, possono essere adottate sanzioni detentive, commisurate alla gravità e all'entità dell'illecito commesso ed al ruolo ricoperto dal funzionario pubblico all'interno dell'organizzazione. Oltre alle sanzioni detentive, sono previste misure quali la decadenza dai pubblici uffici e l'interdizione dalle cariche elettive.

La decadenza dai pubblici uffici comporta la perdita del rapporto di impiego pubblico per coloro che sono riconosciuti colpevoli di danno erariale. L'interdizione dalle cariche elettive impedisce ai responsabili condannati di accedere a ruoli pubblici di rappresentanza, contribuendo a preservare l'integrità delle istituzioni medesime.

Cap. 2 – La giurisdizione della Corte dei conti

2.1 La Corte dei conti, cenni storici e normativi ed attuale assetto organizzativo

La Corte dei conti è un organo a *rilevanza costituzionale*, disciplinato dagli art. 100 e 103 della Costituzione, con il compito di controllare la gestione finanziaria della pubblica amministrazione, verificare la legittimità degli atti ed esercitare la giurisdizione sulle questioni inerenti alla contabilità pubblica e ad altre materie previste dalla legge. Specificatamente, esercita un controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo ed un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato.

La Corte dei conti venne istituita poco dopo l'unità d'Italia, con la legge n. 800 del 14 agosto 1862, che ne sancì l'indipendenza sia nei confronti del Parlamento, sia nei confronti del potere esecutivo, come evidenziato dal Presidente del Consiglio dei ministri dell'epoca, Camillo Benso conte di Cavour, convinto fautore della creazione della magistratura contabile, il quale ebbe modo di affermare più volte *che “è assoluta necessità concentrare il controllo preventivo e successivo della spesa pubblica in un magistrato inamovibile”*. Quindi, fin dall'inizio, la Corte dei conti, quale magistratura neutrale ed indipendente, veniva percepita quale organo autorevole destinato a rappresentare un presidio sicuro e una garanzia neutrale e terza dell'equilibrio economico-finanziario della spesa pubblica, in particolare attraverso l'esercizio della giurisdizione in materia di conti giudiziali¹¹.

¹¹ Maria Teresa D'Urso – Rivista della Corte dei conti, n. 3/2021 PARTE I – DOTTRINA 56 - *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*

La legge n. 800 del 1862, oltre ad istituire la Corte dei conti, ne definiva le attribuzioni, e di fatto rappresenta la prima regolamentazione dell'istituto. Solo dopo settant'anni si intervenne con il R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, "*Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti*" che ha disciplinato il funzionamento dell'istituto. Successivamente le leggi furono coordinate in un testo unico con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, che rappresentò il fondamento unico della disciplina e soprattutto del potere di accertamento del P.M. presso la Corte dei conti per circa sessant'anni, dal 1934 al 1994.

Con la chiusura della stagione della c.d. "*tangentopoli*" che aveva messo in risalto un diffuso malaffare nel settore degli appalti pubblici, unita alla necessità di contrastare le infiltrazioni mafiose nella Pubblica Amministrazione, si ponevano le basi per una riforma delle funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti, oggetto di diversi progetti di legge, nessuno dei quali era mai riuscito a conseguire l'approvazione del Parlamento. La riforma a lungo attesa è stata infine attuata con una serie di decreti-legge e successivamente, con le leggi n. 19 e 20 del 14 gennaio 1994.

Le leggi n. 19 e 20 del 1994 hanno ampliato il potere di autodeterminazione della Corte, garantendo l'indipendenza con potestà regolamentare in materia di organizzazione, funzionamento, struttura di bilanci e gestione delle spese, con riconoscimento di autonomia organizzativa e finanziaria.

Il processo riformatore poi ha visto alcuni momenti fondamentali rappresentati dalla legge n. 124 del 7 agosto 2015, cosiddetta *riforma Madia*, con la quale sono stati affidati al Governo interventi di riforma generale della P.A., con deleghe conferite per l'elaborazione dei testi unici in materie di rilevanza strategica per l'efficienza amministrativa. In particolare, l'articolo 20 della citata legge delega - "*Riordino della procedura dei giudizi innanzi alla Corte dei conti*" - ha delegato il Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante

il riordino della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti.

Si arriva così al decreto legislativo n. 174 del 26 agosto 2016, “*Codice di Giustizia Contabile*”, entrato in vigore il 7 ottobre 2016, con il chiaro intento di fornire per la prima volta un agile strumento di consultazione agli operatori e rendere comprensibile la giurisdizione contabile della Corte dei conti.

Negli ultimi dieci anni, a seguito della crisi economico-finanziaria che ha fortemente ridotto le risorse economiche a disposizione delle istituzioni pubbliche, delle profonde trasformazioni nell’organizzazione e nelle funzioni dell’apparato amministrativo statale, con la moltiplicazione degli enti, la creazione di autorità amministrative indipendenti, le privatizzazione di funzioni e di imprese pubbliche, unite alla costituzionalizzazione del precetto dell’equilibrio, è stata privilegiata l’istituzione di controlli di legittimità-regolarità dei conti, rivolti a prevenire squilibri di bilancio e ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. a presidio dell’effettività del “*diritto del bilancio*” (Corte cost. n. 184 del 2022), inteso quale insieme di fonti costituzionali, “rinforzate” e di leggi ordinarie volte a preservare gli equilibri finanziari e la sana gestione.

In questa prospettiva, il sistema sinergico dei controlli sulla finanza pubblica affidati alla Corte dei conti assicura la tutela del bilancio come “*bene pubblico*” (Corte cost. n. 184/2016), in quanto consente di verificare come sono state utilizzate le risorse rispetto ai programmi e agli impegni assunti dagli amministratori pubblici di fronte al corpo elettorale, così concorrendo a garantire il principio della responsabilità di mandato (Corte cost. n. 18 del 2019; nn. 235 e 246 del 2021)¹².

In tale contesto la Corte dei conti ha assunto un ruolo strategico sempre più penetrante e diffuso, che ha visto coinvolte entrambe le funzioni fondamentali quali quella di *controllo* e di *giurisdizione*, in

¹² Guido Rivosecchi – Rivista della Corte dei conti, n. 1/2023, *La Corte dei conti tra controllo sulla finanza pubblica e giurisdizione per responsabilità erariale, oggi*

un'azione congiunta per accrescere la trasparenza dell'amministrazione, assicurare la corretta gestione delle pubbliche risorse ed elevare la qualità dei servizi resi ai cittadini.

La fase più recente nella ridefinizione del sistema dei controlli sulle finanze pubbliche è stata caratterizzata dall'esigenza di assicurare il controllo sull'impiego delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Tra le specifiche "missioni" in cui si articola il Piano, largo spazio è dedicato agli "interventi speciali di coesione territoriale", tra i quali assumono particolare rilievo la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche e lo sviluppo delle infrastrutture e della mobilità sostenibile.

Tali controlli sui fondi di derivazione comunitaria legati al PNRR, riguardano sia la gestione del bilancio e la verifica dei risultati nell'impiego delle risorse, nel rispetto delle norme sulla sana gestione finanziaria di cui all'articolo 100 della Costituzione, sia il controllo sulla gestione sulle amministrazioni pubbliche, già previsto dall'articolo 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, in ordine all'impiego dei fondi di derivazione europea secondo valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie (cfr. articolo 7, comma 7, decreto legge n. 77 del 2021).

Come detto, in base all'articolo 103 della Costituzione, la Corte dei conti esercita la *giurisdizione "nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge"*. Le materie di contabilità pubblica sono individuate dal concorso di due elementi quali *la natura pubblica dell'ente* ed *il carattere pubblico del denaro e del bene oggetto della gestione*. Tale approccio ha trovato conferma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Essa, infatti, con la sentenza n. 114 del 1975¹³, ha precisato che *"è principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro, proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni, debba essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della*

¹³ Corte cost. 21 maggio 1975, n. 114.

sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale. Requisito indispensabile del giudizio sul conto è quello della necessità in virtù del quale a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere”.

La Corte dei conti è titolare quindi della cd. *giurisdizione contabile*, nella quale vengono ricompresi: *i giudizi di conto* e di *responsabilità amministrativa per danno all'erario*, finalizzati a reintegrare l'erario per i danni subiti a seguito di irregolarità di gestione o per comportamenti imputabili agli agenti e agli impiegati pubblici, dei quali si parlerà più diffusamente in seguito; *i giudizi in materia pensionistica*; *altri giudizi di contabilità pubblica*.

La giurisdizione della Corte dei conti è qualificata come *esclusiva* in quanto nelle materie ad essa devolute, interviene su questioni relative sia ai diritti soggettivi che agli interessi legittimi, escludendo in tali materie qualunque altro giudice; *piena* poiché le controversie sono esaminate sotto il duplice aspetto dell'accertamento dei fatti e dell'applicazione del diritto. In tale ambito la giurisdizione è assimilata a quella dei tribunali ordinari, potendo la Corte accertare l'illegittimità degli atti amministrativi e negare quindi la loro applicazione, senza tuttavia annullare o sostituire tali atti.

Il sistema organizzativo della giustizia contabile è disciplinato dagli artt. da 8 a 12 del Codice della Giustizia Contabile (C.G.C.), che ne detta l'organizzazione. Per esercitare tale funzione, la Corte è articolata in:

- a) *sezioni giurisdizionali regionali*, quali organi di giurisdizione contabile di primo grado, con competenza estesa al territorio regionale;
- b) *sezioni centrali di appello*, quali organi di giurisdizione contabile di secondo grado, con sede a Roma, con competenza estesa al territorio nazionale;

- c) *sezioni unite in sede giurisdizionale*, quale organo che assicura l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica. Non decidono nel merito del giudizio;
- d) *sezioni riunite in speciale composizione*, le quali esercitano la propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica decidendo in un unico grado sui giudizi relativi alle materie comprese negli articoli da 123 a 129 del C.G.C. tra le quali, si annoverano quelle relative ai piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali; quelle di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT; in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali; in caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo in materia di contabilità pubblica; nelle ulteriori materie attribuite dalla legge.

Il sistema della giustizia contabile riguarda un'attività che viene svolta non nell'interesse di parti ma rappresenta un procedimento che procede ad impulso dello Stato, del quale il Pubblico Ministero è il rappresentante. L'articolo 12 del C.G.C. organizza l'Ufficio del Pubblico Ministero, prevedendo la figura del Procuratore generale e del Procuratore regionale. Il primo svolge le sue funzioni innanzi alle *sezioni riunite* e alle *sezioni giurisdizionali d'appello* della Corte dei conti, il secondo le esercita innanzi alle *sezioni giurisdizionali regionali*. Il Procuratore è una parte processuale del giudizio, preposta alla protezione ed alla tutela delle risorse pubbliche.

A differenza del giudizio che si svolge davanti agli organi della giustizia amministrativa quali il Consiglio di Stato ed i Tribunali amministrativi regionali per la necessità di un privato o di un'amministrazione pubblica di vedere tutelati determinati interessi, e per i quali la legge lascia alle parti stesse l'iniziativa e l'impulso processuale, il *giudizio di conto o di responsabilità* che si svolge dinanzi alla Corte dei conti è invece, un giudizio che sorge per le obiettive

esigenze di assicurare la corretta gestione dei beni di proprietà dell'Amministrazione, perseguendo finalità che si collocano al di là delle esigenze delle parti.

2.2 - Il giudizio di conto e il giudizio di responsabilità amministrativa

2.2.1 Il giudizio di conto

Come già ampiamente visto, la **responsabilità contabile** è quella nella quale incorrono tutti coloro che a vario titolo hanno la disponibilità materiale, ovvero in consegna, di denaro, beni o altri valori pubblici e non hanno adempiuto all'obbligo di restituzione che su di loro grava. Quindi tale responsabilità riguarda qualunque irregolarità connessa alla riscossione delle entrate pubbliche, e nella corretta gestione e conservazione del denaro o dei valori della Pubblica Amministrazione. L'obbligo che grava sui cosiddetti *agenti contabili*, tuttavia, non si esaurisce nella restituzione di quanto in custodia ma comporta anche l'obbligo di *rendere conto* del proprio operato.

In tale ambito si inserisce l'articolo 137 del C.G.C. che afferma “... *la Corte dei conti giudica sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto a termini di legge*”. In buona sostanza, la Corte verifica la regolarità del **conto giudiziale** cui sono tenuti i titolari di gestione di tesoreria e gli agenti contabili che, proprio per la loro funzione, hanno il cosiddetto obbligo di rendiconto.

Il **giudizio di conto** costituisce il nucleo storico e fondante della giurisdizione della Corte dei conti. Come evidenziato dalla migliore dottrina, “*la funzione propria, tradizionale, logicamente e storicamente ineliminabile della Corte dei conti è stata e resta il controllo sui conti pubblici, con il connesso giudizio di conto e di responsabilità contabile. Questo era il “compito” fondamentale disegnato dalla legge istitutiva della Corte dei conti nel Regno d'Italia, sulla scorta della esperienza*

di quasi tutti gli Stati preunitari della Penisola, tale risulta l'attribuzione preminente assegnata alla Corte dall'art. 100 e dall'art. 103 della Costituzione"¹⁴.

Tale giudizio quindi, disciplinato dagli articoli 137 - 150 del decreto legislativo n. 174 del 2016, modificato dal decreto legislativo n. 114 del 2019, rappresenta il più generale principio voluto dall'ordinamento nell'ambito della contabilità pubblica secondo il quale impone ai soggetti che gestiscono denaro e valori altrui di dare conto del proprio operato al titolare degli stessi.

Interessante al riguardo, anche il pensiero della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 292 del 2001¹⁵, precisa che l'attività contabile ha come suo naturale esito il giudizio di conto, che *“si configura essenzialmente come una procedura giudiziale, a carattere necessario, volta a verificare se chi ha avuto maneggio di denaro pubblico, e dunque ha avuto in carico risorse finanziarie provenienti da bilanci pubblici, è in grado di rendere conto del modo legale in cui lo ha speso, e dunque non risulta gravato da obbligazioni di restituzione (in ciò consiste la pronuncia di discarico). In quanto tale, il giudizio di conto ha come destinatari non già gli ordinatori della spesa, bensì gli agenti contabili che riscuotono le entrate ed eseguono le spese”*.

Analogamente la posizione della dottrina¹⁶ e della giurisprudenza¹⁷, secondo cui il giudizio di conto si concretizza essenzialmente nella verifica di quantità e di legittimità dei movimenti del carico contabile descritti e rappresentati in espressioni numeriche, ed eventuali annotazioni che indicano le diverse fasi di movimentazione del denaro o dei beni (carico e scarico). La funzione di garanzia che tale giudizio riveste, comporta che il conto debba essere esaminato dal giudice

¹⁴ Maria Teresa D'Urso – Cit.

¹⁵ Corte cost. 25 settembre 2001, n. 292.

¹⁶ Maria Teresa D'Urso – Cit.

¹⁷ Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, 10 giugno 2004, n. 309; Sez. giur. reg. Sardegna, 5 ottobre 2004, n. 481; Sez. giur. reg. Calabria, 7 febbraio 2002, n. 71.

contabile nella sua interezza, senza esclusioni o limitazioni di qualsiasi specie. Di fatto l'esame del giudice contabile non si limita al semplice riscontro della regolarità delle scritture, ma riguarda i reali rapporti finanziari tra l'ente e l'agente contabile, anche attraverso la verifica dell'effettivo adempimento degli obblighi inerenti alla funzione.

Prendendo ad esempio il caso della convenzione di tesoreria¹⁸, tali obblighi consistono, nel caso del tesoriere, nell'onere di controllare la regolarità formale dei titoli di pagamento e di versare le somme riscosse nell'apposito conto corrente bancario con relativo trasferimento delle somme alla tesoreria provinciale dello Stato; nella facoltà di riscuotere per conto dell'amministrazione interessata, rilasciando quietanza con obbligo di corrispondenza tra scritture contabili dell'agente gravato e quelle tenute dalla amministrazione; nell'obbligo di corrispondenza tra i pagamenti e gli ordinativi dell'amministrazione; nell'obbligo di corrispondenza del calcolo degli interessi attivi e passivi ai tassi previsti dalla medesima convenzione.

La giurisprudenza, con riguardo alla regolarità di compilazione del conto da parte dell'*agente*, ha sempre ritenuto che non sia rilevante l'aspetto "formale", purché il modello utilizzato sia idoneo a rappresentare, nei dati essenziali, la gestione, nel senso che è stato ritenuto procedibile il giudizio sui conti compilato su modelli "diversi" da quelli standard, a condizione che vi sia un'adeguata rappresentazione delle poste in entrata ed uscita. Comunque, in presenza di un conto non regolare e non istruito in modo adeguato, il giudice deve dichiararne la improcedibilità, salvo comunque l'esercizio dell'azione di responsabilità ad iniziativa del pubblico ministero contabile, sussistendone i presupposti soggettivi e oggettivi.¹⁹

Per agevolare la funzione di controllo della Corte, ogni Amministrazione è tenuta, ai sensi dell'articolo 138 del C.G.C., a comunicare alla sezione giurisdizionale territorialmente competente i

¹⁸ Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, 24 settembre 2003, n. 1707; Sez. giur. reg. Calabria, n. 71/2002, cit.

¹⁹ Corte conti, Sez. II centr. app., 2 settembre 2005, n. 297

dati identificativi dei soggetti nominati *agenti contabili*, tenuti alla resa del conto giudiziale. E' stata prevista a tal fine la tenuta presso la Corte dei conti, di una anagrafe degli agenti contabili tramite l'applicativo informatico *Sireco*, in cui devono confluire tutti i dati comunicati dalle amministrazioni e tutte le variazioni che intervengono per ogni agente contabile ed ogni singola gestione, anche per offrire e consentire al pubblico ministero contabile gli elementi e la documentazione per l'avvio del *giudizio di resa di conto* con le modalità di cui agli articoli 141 - 144 C.G.C., nell'ipotesi di omessa presentazione.

Gli agenti contabili, entro il termine di 60 giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario, o comunque dalla cessazione della gestione, sono tenuti a presentare il ***conto giudiziale*** all'amministrazione di appartenenza che poi, tramite un responsabile del procedimento che lo approva, lo deposita presso la sezione giurisdizionale territorialmente competente della Corte dei conti. Il conto, che rappresenta i risultati della gestione contabile dell'agente, è munito dell'attestazione di *parificazione* quale risultante procedimentale della concordanza dei conti, appositamente riveduti, con le scritture in possesso dell'amministrazione, ed è depositato insieme alla relazione degli organi di controllo interno.

Al riguardo occorre specificare che la *parifica* va intesa quale *procedimento complesso*, in cui è compreso sia la vera e propria *concordanza* rilasciata dall'amministrazione di appartenenza dell'agente contabile, sia il *visto di regolarità amministrativo-contabile* da rilasciare, per i conti degli agenti erariali, dal sistema delle ragionerie territoriali e dagli uffici centrali di bilancio (organi esterni) e, per gli agenti degli enti locali, dai propri organi interni. La *parifica* ed il *visto* sono da tenere distinti dalla *relazione degli organi di controllo interno*, prevista dall'articolo 139, comma 2, del C.G.C. la quale va trasmessa alla Corte insieme al conto. Pertanto, tutti i conti giudiziali, presentati dagli agenti contabili alle amministrazioni di appartenenza, devono essere "parificati", "vistati" e "approvati" dai competenti organi di ciascun ente e solo all'esito di detti adempimenti vanno depositati

presso la sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti territorialmente competente²⁰.

Una volta depositato il conto, la segreteria della sezione giurisdizionale competente lo trasmette al giudice designato quale relatore. A seguito del deposito del conto, *l'agente viene costituito in giudizio*. In caso di mancato deposito, la segreteria della sezione competente della Corte dei conti comunica l'omissione al pubblico ministero ai fini della formulazione di un'istanza per la resa del conto (circolare n. 30 del 13.12.2021, prot. n. 298637 del MEF – RGS - *Procedura di parifica e deposito dei conti giudiziali di Agenzia delle entrate - Riscossione a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 174/2016 - Codice di giustizia contabile*).

Il **giudizio di conto** dinanzi alla Corte dei conti, si articola in due fattispecie: il **giudizio per la resa del conto** ed il **giudizio sul conto**.

Il **giudizio per la resa del conto**, disciplinato dall'articolo 141 del C.G.C., viene promosso dal PM contabile in caso di: *cessazione dell'agente contabile dal proprio ufficio* senza aver presentato il conto della propria gestione; *deficienze accertate dall'Amministrazione* in corso di gestione; *ritardo a presentare i conti* nei termini stabiliti per legge o per regolamento e il conto non sia stato compilato d'ufficio; *omissione del deposito del conto*. Il ricorso proposto al giudice monocratico designato viene deciso in camera di consiglio con decreto motivato entro 30 giorni dal suo deposito.

Tale giudizio è regolato da una procedura celere e funzionale al tempestivo adempimento dell'obbligazione di resa del conto giudiziale da parte dell'agente contabile. La giurisprudenza ha affermato che il giudizio per la resa del conto conserva le caratteristiche di un processo inquisitorio, a tutela di interessi pubblici, quale esplicazione di una potestà pubblica irrinunciabile, a fronte della quale il contabile si colloca in una posizione di soggezione, così come il giudizio di conto è uno strumento di garanzia di correttezza delle pubbliche gestioni a

²⁰ Maria Teresa D'Urso – Cit.

tutela dell'interesse oggettivo alla regolarità di gestioni finanziarie e patrimoniali pubbliche²¹.

Il giudice, verificata la mancata presentazione del conto, assegna all'agente contabile un termine perentorio non inferiore a 30 giorni per la presentazione del conto all'Amministrazione, invitando l'Amministrazione stessa al deposito del conto presso la segreteria della sezione della Corte. Decorso inutilmente il termine fissato per il deposito, il giudice dispone con decreto esecutivo la compilazione d'ufficio del conto a spese dell'*agente* e determina l'importo della sanzione pecuniaria a carico dell'agente medesimo. Se invece l'*agente contabile* ha presentato il conto e l'Amministrazione non lo ha trasmesso, il conto è acquisito d'ufficio e la Corte commina la detta sanzione pecuniaria al responsabile del procedimento dell'amministrazione.

Avverso i decreti del giudice monocratico è ammessa opposizione al collegio mediante deposito di un ricorso che sospende l'esecuzione del decreto impugnato. All'esito dell'udienza, il giudizio per la resa del conto è definito con sentenza non appellabile, immediatamente esecutiva che viene comunicata all'agente, all'amministrazione di appartenenza, al responsabile del procedimento ed al pubblico ministero.

Il ***giudizio sul conto*** riguarda una fase successiva all'intero procedimento in quanto presuppone la compilazione ed il deposito del conto da parte dell'*agente* presso la sezione giurisdizionale competente della Corte dei conti.

Una volta depositato, il conto giudiziale dell'*agente contabile* è assegnato ad un giudice designato quale relatore. Il giudice, dopo aver accertato la parificazione da parte dell'amministrazione, procede all'esame del conto, dei documenti allegati, e nel caso lo ritenga opportuno, può procedere ad ispezioni e ad ulteriori verifiche.

²¹ Maria Teresa D'Urso – Cit.

La prima fase istruttoria del giudizio di conto svolta dal magistrato relatore è un'attività sostanzialmente di controllo, di verifica del conto, alla quale non può essere riconosciuta natura giurisdizionale, se non formalmente. Il magistrato relatore deve verificare non solo il *pareggio* del conto ma anche la sua regolarità. Il discarico del contabile è possibile, infatti, soltanto qualora il conto chiuda in pareggio e *risulti regolare* (articoli 145, comma 4, e 146, comma 1, del C.G.G.). Esclusivamente in presenza di questi due elementi può concludere per il discarico del contabile.

Al termine dell'attività istruttoria, il giudice redige una relazione sul conto che può concludersi o con il *discarico* del contabile qualora il conto risulti regolare, oppure con la *condanna* del contabile a pagare la somma di cui il giudice lo ritenga debitore. Nel caso in cui non ci sia il discarico dell'agente, si apre una procedura realmente giurisdizionale nei confronti dell'agente contabile e il giudizio di conto si trasforma in un vero e proprio giudizio, con l'iscrizione a ruolo e la fissazione dell'udienza. Sul punto giova ricordare che l'articolo 147 del C.G.C., al quarto comma, dispone che il “*decreto di fissazione dell'udienza e la relazione del giudice designato per l'esame del conto, a cura della segreteria della sezione, sono comunicati all'amministrazione interessata e, per il tramite di quest'ultima, all'agente contabile nonché al pubblico ministero*”. Con il decreto di fissazione dell'udienza si passa ad una fase processuale, pienamente giurisdizionale, con il conseguente riconoscimento all'agente contabile di tutte le garanzie e i diritti di difesa previsti dall'art. 111 Costituzione, dall'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU) e dall'articolo 4 dello stesso C.G.C., ove si statuisce, a chiare lettere, che il *processo contabile deve garantire il rispetto dei principi della parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo*.

In estrema sintesi quindi, l'oggetto del giudizio di conto è costituito dall'accertamento della regolarità sia del documento contabile in sé, sia della gestione in esso rappresentata, tendente a verificare “*se chi ha avuto maneggio di denaro pubblico e, dunque, ha*

*avuto in carico risorse finanziarie provenienti da bilanci pubblici, è in grado di rendere conto del modo legale in cui lo ha speso, e dunque non risulta gravato da obbligazioni di restituzione (in ciò consiste la pronuncia di discarico)”*²². In caso di mancata pronuncia di discarico, viene liquidato il debito dell'agente da compensarsi nel conto successivo. Nel caso di ammanco o di perdita, il collegio pronuncia la condanna alla restituzione delle somme mancanti.

La maggior attenzione per il giudizio di conto, la cui attuale centralità nel sistema di garanzia delle gestioni contabili pubbliche viene ormai riconosciuta, deriva anche dall'accresciuto numero di agenti contabili. Tale aspetto si è posto in merito alla questione dei gestori delle strutture ricettive alberghiere che curano la riscossione del contributo di soggiorno, e che, come si è già avuto modo di osservare, possono essere considerati *agenti contabili di fatto* e come tali, tenuti alla resa del conto giudiziale, così come confermato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione che ha ritenuto che *riveste la qualifica di agente contabile, e quindi tenuto alla resa del conto giudiziale, anche il concessionario per l'attivazione e la conduzione operativa della rete telematica pubblica per la gestione del gioco lecito mediante apparecchi automatici, trattandosi di danaro di appartenenza pubblica* (cfr. Cass., S.U., 3 agosto 2019, n. 21871), *nonché una società affidataria del servizio di gestione di parcheggi pubblici a pagamento di un comune* (cfr. Cass., S.U., ord. 13 novembre 2019, n. 29464, ivi, 2019, n. 6, 260).

2.2.2. Il giudizio di responsabilità amministrativa

Il *giudizio di responsabilità amministrativa* si svolge in primo grado davanti alle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti e tende all'accertamento della responsabilità e del *quantum* del danno arrecato dal soggetto convenuto in giudizio all'Amministrazione

²² Corte cost. 25 luglio 2001, n. 292; Corte conti, Sez. giur. reg. Molise, 28 maggio 2021, n. 39.

pubblica. L'azione di responsabilità è esercitata dal pubblico ministero contabile.

Come previsto dall'articolo 55 C.G.C. il PM contabile, a fronte di una specifica e concreta notizia di danno, se non procede alla sua immediata archiviazione per difetto dei requisiti di *specificità* e *concretezza* o per *manifesta infondatezza*, avvia un **procedimento istruttorio** *«per l'acquisizione degli elementi necessari all'esercizio dell'azione erariale, svolge accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile»*.

Conclusa la fase istruttoria e prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, il PM notifica al presunto responsabile un **atto di invito a dedurre** nel quale sono indicati gli elementi essenziali del fatto e la condotta contestata, e viene fissato un termine non inferiore a 45 giorni entro il quale il presunto responsabile può esaminare tutte le fonti di prova indicate, poste a base della contestazione, e depositare le proprie deduzioni ed eventuali documenti. Inoltre, può richiedere di essere ascoltato personalmente.

Successivamente all'invito a dedurre, il PM non può svolgere altre attività istruttorie. Conclusa l'istruttoria, il procuratore può adottare due tipologie di provvedimenti: o disporre l'**archiviazione** oppure emanare l'**atto di citazione in giudizio** dei presunti responsabili. L'adozione del **decreto di archiviazione** avviene quando la notizia di danno risulta infondata o non vi sono elementi sufficienti a sostenere in giudizio la contestazione di responsabilità.

Se il procuratore non procede all'archiviazione, deve emettere l'**atto di citazione** con il quale il pubblico ministero prova e quantifica il danno pubblico risarcibile da attribuire al convenuto. Depositata la citazione, il Presidente della sezione fissa l'udienza di discussione durante la quale il convenuto può presentare memorie e documenti.

La sentenza è deliberata in camera di consiglio.

A tutela del credito erariale è prevista la possibilità di esercitare tutte le azioni consentite dalla procedura civile. Il codice disciplina il

sequestro conservativo che il PM può richiedere prima della causa, anche contestualmente all'invito a dedurre oppure in corso di causa e durante la pendenza dei termini per impugnare la decisione.

Il codice individua poi dei riti speciali quali il ***rito abbreviato*** per la definizione alternativa del giudizio mediante il pagamento di una somma non superiore al 50% della pretesa risarcitoria azionata in citazione; il ***rito monitorio*** applicabile sia nei giudizi di responsabilità amministrativa che nei giudizi di conto, per fatti dannosi di lieve entità patrimoniale che non superino i €. 10.000; il ***giudizio per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie***, applicabile quando la legge prevede che la Corte dei conti irroghi al responsabile della violazione di specifiche disposizioni normative, una determinata sanzione pecuniaria.

2.2.3. L'esecuzione delle decisioni di condanna della Corte dei conti

Quando la Corte emette la sentenza di condanna munita della formula esecutiva, il pubblico ministero la comunica all'Amministrazione titolare del credito erariale per la notifica al condannato, per dare avvio all'esecuzione.

Alla riscossione dei crediti liquidati dalla Corte provvede l'Amministrazione attraverso l'***azione di recupero del credito*** che può avvenire tramite:

- a) il ***recupero in via amministrativa*** effettuato con una ritenuta su tutte le somme dovute a qualsiasi titolo dal pubblico funzionario in base al rapporto di lavoro con la PA, comprese quelle del trattamento di fine rapporto e di quiescenza;
- b) l'***esecuzione forzata*** secondo il Codice di procedura civile;
- c) l'***iscrizione al ruolo*** per la riscossione dei crediti dello Stato e degli enti locali e territoriali.

2.3 - Le principali implicazioni della riforma della Corte dei conti

Il 10 aprile 2025 la Camera dei deputati ha approvato la proposta n. AC 1621 d’iniziativa del deputato Foti, relativa a *“Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all’allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale”*. La cosiddetta *proposta di legge Foti*, dopo essere stata presentata nel dicembre 2023, è rimasta in sospeso a lungo per poi essere ripresa dalla maggioranza di governo ed approvata con il voto favorevole di 136 voti deputati, 75 contrari e un astenuto. Attualmente il provvedimento è al vaglio del Senato (AS 1457).

La motivazione della proposta di riforma è stata illustrata dal relatore facendo riferimento anche ad un editoriale di recente pubblicato nella Rivista della Corte dei conti (n. 3 del 2023). In tale documento è stato rappresentato che l’esigenza di riforma delle funzioni della Corte dei conti trarrebbe fondamento dal bisogno di configurare un *apparato di controlli realmente funzionali alle necessità del Paese*. Il mezzo individuato per conseguire l’obiettivo di rendere più efficiente la pubblica amministrazione e garantire la piena attuazione dell’art. 97 della Costituzione, sarebbe quello di *“superare in via definitiva il problema della paura della firma che determina un blocco della pubblica amministrazione”*.

È opportuno segnalare che, dopo l’avvio dell’esame del provvedimento presso le Commissioni I e II, è intervenuta la sentenza n. 132/2024 con la quale la Corte costituzionale, respingendo le censure di illegittimità costituzionale sollevate nei confronti della disposizione del decreto-legge n. 76 del 2020 articolo 21, comma 2, che ha previsto, per le condotte commissive, una temporanea limitazione della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi dolose (c.d. **“scudo erariale”**), ha svolto un’analisi ricostruttiva dell’evoluzione e dei caratteri della responsabilità amministrativa in generale e del suo elemento soggettivo in particolare, ed ha rilevato, proprio alla luce del contesto istituzionale, giuridico ed economico, l’esigenza di una

complessiva revisione della sua disciplina da parte del legislatore, ponendo l'attenzione su alcuni possibili interventi²³.

Nello specifico, con la sentenza n. 132 del 2024, il giudice costituzionale ha ritenuto non irragionevole la disciplina oggetto della questione di costituzionalità, che limita al dolo la responsabilità amministrativa, non solo in quanto si tratta di una disciplina provvisoria (in vigore, al momento della sentenza, fino al 31 dicembre 2024, termine poi prorogato al 30 aprile 2025 dal decreto legge n. 202 del 2024, e successivamente al 31 dicembre 2025 dal decreto legge n. 68 del 2025), ma anche perché inserita a tutela di interessi di rilievo costituzionale in un contesto peculiare, determinato dalla crisi economica *post pandemia* e dall'attuazione del PNRR.

Al contempo, la Corte, partendo da alcune premesse teoriche, ha rilevato la necessità di un intervento del legislatore che, alla scadenza della disciplina eccezionale oggetto della pronuncia, realizzi una complessiva riforma della responsabilità amministrativa, al fine di “ristabilire una coerenza” tra la sua disciplina e le trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare, in modo da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la “fatica dell'amministrare” senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità. In proposito, la Corte ha precisato che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non potrà limitare l'elemento soggettivo della responsabilità al dolo, perché in tale modo il rischio ed il danno cagionato dall'agente risulterebbe addossato quasi esclusivamente sulla collettività. Il giudice costituzionale indica alcune misure possibili tratte dalle “numerose analisi scientifiche della materia”, a cui il legislatore può attingere, anche modulandole congiuntamente e considerando profili diversi dall'elemento psicologico della responsabilità. Le misure richiamate sono:

²³ Camera dei deputati – XIX Legislatura, Documenti per l'esame dei progetti di legge, AC 1621 n. 274/1 del 3 aprile 2025.
<https://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/AC0227a.pdf>

- un'adeguata tipizzazione della colpa grave così da evitare l'incertezza della sua effettiva declinazione, attualmente affidata *ex post* al giudice;
- l'introduzione di un limite massimo oltre il quale addossare il danno non al dipendente pubblico ma all'amministrazione nel cui interesse egli agisce, eventualmente accompagnata dalla previsione della rateizzazione del debito risarcitorio;
- la previsione di fattispecie obbligatorie di esercizio del potere riduttivo del giudice, normativamente tipizzate nei presupposti;
- il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni;
- l'incentivazione delle polizze assicurative (attualmente non obbligatorie);
- l'eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale;
- previsioni finalizzate a scongiurare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità per i medesimi fatti materiali, spesso non coordinate tra loro²⁴.

Il *progetto di legge Foti*, composto da sei articoli ed integrato dalle modifiche apportate in sede referente, introduce ulteriori elementi in materia di responsabilità per danno erariale e nell'ambito delle funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti, tenuto conto anche dell'impiego delle risorse del PNRR.

All'**articolo 1** viene modificata la definizione di *colpa grave*; viene esteso il campo di applicazione delle fattispecie che limitano la

²⁴ Camera dei deputati – XIX Legislatura, Documenti per l'esame dei progetti di legge, AC 1621 n. 274/1 del 3 aprile 2025.
<https://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/AC0227a.pdf>

responsabilità amministrativa soltanto ai fatti e alle omissioni che siano sostenuti dall'elemento soggettivo del *dolo*; si introducono forme di copertura assicurativa per *danno erariale*; viene ampliato il numero dei contratti di appalto sottoponibili al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, facendovi peraltro rientrare espressamente anche gli atti connessi ai contratti legati all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC).

L'**articolo 2** disciplina le modalità con le quali la Corte dei conti è chiamata ed esercitare una nuova competenza consultiva in materia di contabilità pubblica, legittimandola ad esprimere pareri anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre.

L'**articolo 3**, introdotto durante l'esame in sede referente, delega il Governo a riorganizzare e riordinare le funzioni della Corte dei conti al fine di incrementarne l'efficienza, nonché prevedere, nell'ambito del Codice della giustizia contabile, interventi in materia di rimborsi da parte delle amministrazioni di appartenenza delle spese legali sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa.

L'**articolo 4** introduce una misura sanzionatoria pecuniaria a carico dei responsabili dei procedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC al fine di sollecitarne la conclusione, mentre l'**articolo 5**, introdotto in sede referente, modifica la disciplina concernente la responsabilità civile degli avvocati e dei procuratori dello Stato, estendendo a questi ultimi i principi e le limitazioni previsti per la responsabilità civile dei magistrati. La norma specifica, inoltre, che tale disciplina trova applicazione anche nei casi di responsabilità erariale degli avvocati e dei procuratori dello Stato.

Infine, l'**articolo 6**, introdotto in sede referente, stabilisce che il nuovo regime di responsabilità erariale di cui all'articolo 1, comma 1,

lett. a), si applica anche ai procedimenti e ai giudizi che, alla data di entrata in vigore della legge, siano ancora pendenti e non definiti con sentenza passata in giudicato.

I principali aspetti legati al progetto di riforma sono di seguito evidenziati.

Viene fissato ***il tetto massimo per le condanne al risarcimento del danno erariale pari al 30% del danno accertato*** e tale limite non potrà eccedere il doppio della retribuzione annuale del responsabile. Inoltre, qualora l'*agente* provveda spontaneamente al pagamento degli importi indicati nella sentenza definitiva, non si avranno ulteriori conseguenze in termini disciplinari e legate ad altre sanzioni accessorie.

Vengono precisati ***i termini della prescrizione del danno erariale***. Attualmente 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 "*indipendentemente, è la novità introdotta, dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti ne siano venuti a conoscenza*". Un emendamento dei relatori precisa che in caso di occultamento doloso del danno, "*realizzato con una condotta attiva*", la prescrizione di cinque anni si considera dalla data della sua scoperta.

Viene *normato* lo ***scudo erariale*** per gli amministratori pubblici, i quali non sono più responsabili per danno erariale quando gli atti amministrativi siano stati preventivamente approvati e sottoscritti sulla base di pareri tecnici o amministrativi, salvo il caso in cui venga dimostrato il dolo. Grazie a un emendamento approvato in commissione, la *colpa grave* è di fatto sempre esclusa a priori per i "titolari di organi politici", quindi prima di tutto per sindaci, presidenti di Regione o di Provincia, assessori e consiglieri regionali, provinciali e comunali²⁵. In sostanza, la buona fede con la riforma non dovrà più essere provata ma sarà presunta fino a prova contraria, *invertendo quindi l'onere della prova* che viene posto a carico del giudice

²⁵ <https://www.ilsole24ore.com/art/salvapolitici-tetto-condanne-e-pareri-salvacolpa-primo-si-riforma-corte-conti-AHHd5dC>

contabile. L'unica eccezione restano i casi di dolo o qualora si decida di non tenere in conto di pareri contrari, interni o esterni. La nuova regola, una volta approvata, dovrebbe applicarsi anche ai processi in corso.

Al riguardo, va osservato che già nel periodo pandemico la responsabilità erariale per colpa grave era stata “sospesa” per facilitare l'azione delle amministrazioni in un periodo di grave difficoltà operativa. Con l'articolo 21 del decreto legge n. 76 del 2020 si prevedeva per la prima volta il cosiddetto “*scudo erariale*”, escludendo la responsabilità per colpa grave dei funzionari pubblici, introducendo invece, l'ipotesi di responsabilità omissiva. Tale previsione è stata più volte rinnovata nel periodo 2021-2023, in ragione della necessità di favorire la spesa delle risorse del PNRR ed accelerare l'azione amministrativa. Attualmente, con la legge di conversione n. 100 del 2025 del decreto legge n. 68 del 2025, lo scudo erariale è stato prorogato sino al 31 dicembre 2025.

Strettamente legata alla *funzione di controllo della Corte dei conti* è la modifica che stabilisce che qualora un atto della PA superi il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, non sia più possibile sottoporre a giudizio per responsabilità erariale gli amministratori che lo abbiano adottato, nel caso in cui la sua attuazione causi danni all'erario. È inoltre esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine, non solo dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, ma anche dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo. Con tale disposizione le condotte gravemente colpose e dannose non saranno perseguibili indiscriminatamente, a condizione che derivino dall'atto vistato o da quelli allegati e richiamati nello stesso.

Intorno alla *proposta di riforma Foti* si è aperto un ampio ed approfondito dibattito, che vede coinvolte le diverse forze politiche, l'Associazione nazionale magistrati della Corte dei conti, il mondo accademico e dell'imprenditoria.

Contrapposte le posizioni dei principali partiti politici di maggioranza e opposizione, con i primi a difesa della riforma ed i secondi nettamente contrari.

Il partito di Fratelli d'Italia, al momento della discussione in aula del provvedimento con il deputato Francesco Michelotti ha manifestato chiaramente i motivi del sostegno a tale riforma. *“Liberiamo la Pubblica Amministrazione dalla paralizzante paura della firma, restituendo coraggio e responsabilità a chi lavora per il bene comune. Questo provvedimento, ha continuato, è frutto di un approfondito lavoro parlamentare. Non condividiamo assolutamente la critica odierna avanzata dall'Associazione magistrati della Corte dei conti sull'ipotesi di deresponsabilizzazione di chi gestisce le risorse pubbliche. La grandissima parte di funzionari, e amministratori pubblici opera per il bene pubblico, rispettando le leggi a prescindere da questa o quella tipologia di controlli. Il provvedimento chiarisce invece con maggiore puntualità chi può aver fatto un errore in buona fede e chi invece per grave colpa o dolo. Vogliamo tutelare i funzionari e gli amministratori onesti, ponendo fine al fenomeno della burocrazia difensiva che ha bloccato per anni importanti iniziative strategiche per il Paese. Con questo provvedimento mettiamo anche a frutto l'alta competenza della Corte dei conti per aiutare le amministrazioni prima che insorgano problemi, fornendo loro orientamenti e soluzioni interpretative. A nostro avviso collaborare per evitare lo “spreco” è un'attività più utile e migliore rispetto a sanzionare a danno fatto. È fondamentale accelerare gli investimenti, realizzare velocemente opere pubbliche, grandi e piccole, e garantire una trasparenza amministrativa sempre maggiore.*

*Questa riforma rappresenta un passo avanti decisivo verso una Pubblica Amministrazione più efficiente, responsabile e coraggiosa, capace di affrontare con determinazione e senza paura le sfide del futuro”*²⁶

²⁶ <https://www.fratelli-italia.it/corte-dei-conti-liberiamo-la-pubblica-amministrazione-dalla-paura-della-firma/>

Di segno diametralmente opposto la posizione del Partito Democratico secondo il quale, come sottolineato dalla responsabile giustizia del PD e dai capigruppo in commissione Affari costituzionali e Giustizia di Montecitorio, Debora Serracchiani, Simona Bonafè e Federico Gianassi la riforma *“ha finalità demolitoria del ruolo a garanzia dei cittadini dinanzi a sprechi pubblici. Per questo abbiamo presentato una questione pregiudiziale di costituzionalità a una cinquantina di emendamenti che mirano a contrastare diverse disposizioni, tra cui la definizione della colpa grave, l'estensione delle cause di non punibilità, la "pietra tombale" del parere preventivo sugli atti successivi, la riduzione del controllo concomitante, la delega in bianco al governo per riorganizzare la Corte. Inoltre, ci opponiamo alla separazione delle carriere anche nella magistratura contabile, alla gerarchizzazione del pubblico ministero e alle norme che violano i principi costituzionali riguardanti l'inamovibilità del giudice e l'indipendenza del pubblico ministero. La possibile cancellazione delle articolazioni regionali della Corte dei conti è un altro punto che non possiamo accettare, poiché rischia di compromettere l'efficacia del sistema. Tra gli aspetti più gravi segnaliamo anche la norma che prevede l'impunità per il governo: una norma sbagliata, fatta per proteggere l'attuale esecutivo dall'uso disinvolto dei fondi pubblici come nel caso dello scandaloso protocollo Albania e altri dossier. Per evitare questa assurda e ingiustificabile conseguenza, concludono i democratici, occorre stralciare quella norma. Non c'entra nulla la battaglia che da anni fanno i sindaci per superare la cosiddetta 'paura della firma' e chiedere di separare a livello normativo in modo chiaro e netto le funzioni politiche da quelle tecniche, scelta che chiarirebbe il campo delle responsabilità e non lascerebbe sacche di impunità. Per questo abbiamo presentato un emendamento che ridisegna ruoli e competenze degli amministratori locali ma se sarà respinto allora sarà chiaro che l'obiettivo, come tutta questa riforma dimostra, non era*

modernizzare la corte e chiarire il quadro delle responsabilità ma creare uno scudo per il governo sui tanti dossier critici."²⁷

Particolarmente cauto il giudizio del Presidente dell'Associazione nazionale dei magistrati della Corte dei conti, Paola Briguori. *"Come si combatte la fatica dell'amministrare? Con la semplificazione normativa e dei processi decisionali per mettere nelle condizioni migliori il funzionario bravo e preparato che deve assumere decisioni. Occorre una riforma meditata della Corte dei conti e non interventi parziali e fuori sistema che alterano le funzioni del giudice contabile e i principi della responsabilità amministrativa. La riforma della Corte dei conti deve essere meditata e necessita di tempi più lunghi con il confronto dell'Avvocatura, dell'Accademia e della magistratura, perché deve tenere conto del ruolo che la Costituzione ha assegnato alla Corte di garante della corretta gestione dei fondi pubblici e, in questa veste, non è solo Giudice del controllo dei conti pubblici ma anche giudice della responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici. La riforma della Corte è quanto mai attuale perché interessa i cittadini, in quanto garantire la corretta **gestione dei conti pubblici vuol dire garantire la corretta gestione dei soldi dei contribuenti**"*²⁸.

Molto critico sulle conseguenze della riforma sull'assetto dell'intero sistema, è il giudizio di Maria Teresa Polito, già Presidente di sezione della Corte dei conti. *"Emerge dal quadro descritto un radicale ridimensionamento delle funzioni dell'Istituto, che diventa più simile ad un'autorità amministrativa indipendente (Authority), perdendo le caratteristiche di un potere giudiziario non accentrato e gerarchizzato, ma diffuso e orizzontale. La perdita di effettività della giurisdizione e l'indubbia limitata incidenza dell'azione di responsabilità erariale da parte delle procure contribuirebbero a*

²⁷ <https://www.deputatipd.it/news/corte-dei-conti-pd-riforma-sbagliata-norma-su-politici-pensata-proteggere-governo-da-uso>

²⁸ <https://www.amcorteconti.it/briguori-la-riforma-della-corte-dei-conti-deve-essere-meditata-e-necessita-di-tempo/>

marginalizzare i giudici contabili rispetto alle altre Magistrature. È evidente che il ruolo della magistratura contabile ne esce profondamente snaturato con gravi conseguenze sui beni e sui valori che in base alla Costituzione la Corte dei conti è chiamata a difendere. Non ultimo gli equilibri di bilancio e la lotta agli sprechi, che, in un momento di risorse limitate come quello attuale, comprometterebbe, in misura sensibile, la tutela dei cittadini nella difesa dei diritti fondamentali, soprattutto a danno delle fasce più deboli della popolazione, a cui sarà sempre più difficile assicurare servizi essenziali, con la conseguenza della violazione di un principio fondamentale dello Stato di diritto, il principio di uguaglianza, previsto dall'art 3 della Costituzione, favorendo pochi a danno di molti”²⁹.

Il disegno di legge Foti, attualmente in fase di esame in Commissione al Senato, AS 1457, sta subendo un ampio processo di modifica, con numerosi emendamenti presentati, tra i quali si segnalano:

1. Riorganizzazione territoriale della Corte dei conti.

Un emendamento proposto dai relatori ha previsto la soppressione di 15 delle 21 sezioni territoriali della Corte dei conti, concentrando l'attività in sole sei sedi macroregionali. Questa proposta ha suscitato preoccupazioni tra i sindacati, in particolare la Funzione Pubblica Cgil ha denunciato il rischio di chiusura del 70% delle sedi e l'impatto negativo su oltre 900 unità di personale costrette a trasferimenti forzati da centinaia di chilometri dalle loro famiglie³⁰.

2. Controllo preventivo sugli atti del PNRR.

È stato previsto un controllo preventivo da parte della Corte dei conti sugli atti relativi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con un termine di silenzio assenso fissato a 30 giorni. Questa misura mira a rendere più snella e rapida la gestione delle risorse destinate al

²⁹ <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-societa/3458-la-riforma-della-corte-dei-conti-maria-teresa-polito>

³⁰ <https://www.fpcgil.it>

PNRR, favorendo così l'efficienza amministrativa. Tuttavia, la riforma esclude la responsabilità per colpa grave negli atti sottoposti a controllo preventivo, inclusi quelli collegati al PNRR³¹.

3. Estensione dello “scudo erariale” ai politici.

Un emendamento ha esteso lo “scudo erariale” ai politici, presumendo fino a prova contraria la loro buona fede nella firma di atti, a tutti i livelli, a partire da quelli locali. Questa presunzione di buona fede si applica quando i politici adottano atti *“vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi in assenza di pareri formali, interni o esterni il contrario avviso”*. Tuttavia, questa presunzione non si applica nei casi di dolo³².

4. Riorganizzazione interna della Corte dei conti.

Anche l'assetto organizzativo della Corte dei conti rientra nell'ambito della riforma in questione. In particolare, si segnala un emendamento del Governo che ha previsto modifiche a tale assetto, con la fusione di uffici, sia a livello centrale che locale. Questo intervento ha suscitato preoccupazioni tra le opposizioni che hanno richiesto un nuovo ciclo di audizioni in Commissione per valutare gli effetti di queste modifiche sulla funzionalità dell'Organo di magistratura contabile.

Ne consegue che l'*iter* di approvazione della riforma non è ancora giunto al traguardo finale.

³¹ <https://community.omniavis.it/>

³² <https://www.ansa.it>

Cap. 3 - La tutela legale per il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco

3.1 Definizione, fonti ed evoluzione normativa

La tutela legale è costituita dall'insieme delle garanzie che assicurano ad un soggetto, persona fisica o giuridica, il sostegno economico e giuridico necessario per difendere i propri diritti in sede giudiziaria o stragiudiziale, mediante l'anticipo o il rimborso delle spese legali, tecniche e processuali, sostenute per incaricare avvocati o altri professionisti.

La tutela legale presenta degli elementi essenziali che possono sinteticamente riassumersi nella *copertura delle spese legali*, quali gli onorari da corrispondere al legale, le spese di giustizia, le spese relative a perizie o attività di consulenza; l'*ambito di applicazione* che riguarda i procedimenti civili, penali, amministrativi, arbitrali o stragiudiziali nel quale il soggetto si trova coinvolto; l'*origine* dalla quale nasce l'esigenza di tutela legale, derivante da una polizza assicurativa, stipulata privatamente o dall'amministrazione di appartenenza, oppure da una disposizione di legge, come nel caso delle Forze di polizia e dei Vigili del Fuoco; infine, i *limiti* che incontra tale forma di tutela, strettamente connessi ai casi di comportamenti dolosi o gravemente colposi nei quali incorre il soggetto, oppure, per i pubblici dipendenti, le controversie estranee al servizio.

Tale forma di tutela, originariamente non prevista per il dipendente pubblico, trova un primo riferimento normativo nell'**articolo 3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito successivamente con la legge n. 639 del 20 dicembre 1996**, con il quale si prevede che “...in caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20³³, come modificato dal comma 1 del presente

³³ Il comma 1 dell'art. 1, della legge 14 gennaio 1994, n.20 recita testualmente: “La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in

articolo, le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza".

Questo elemento rappresenta una presa di coscienza circa la delicatezza e la complessità dell'azione della Pubblica Amministrazione e dei suoi funzionari, in un momento storico particolarmente critico, segnato da una profonda crisi economica, e reduce dagli scandali diffusi legati al fenomeno di *tangentopoli* che avevano generato un senso di profonda sfiducia dei cittadini nelle istituzioni e nella PA in generale.

Con queste prime norme si vuole proprio tutelare il pubblico dipendente che, con lealtà ed onestà, serve l'Amministrazione mettendo la propria opera al servizio della collettività. La *ratio* della norma è volta a tenere indenne dal peso economico delle conseguenze del proprio operato il dipendente che, sottoposto a giudizio per fatti connessi all'adempimento dei suoi doveri di lavoratore, non è portatore di un suo proprio interesse ma di un interesse dell'Amministrazione che si persegue a beneficio della collettività di cui l'Amministrazione stessa è espressione.

Su questa strada trova applicazione l'**articolo 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con la legge del 23 maggio 1997, n. 135**, in base al quale “...le spese legali relative a giudizi per

materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso. 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. La gravità della colpa e ogni conseguente responsabilità sono in ogni caso escluse per ogni profilo se il fatto dannoso trae origine da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché detti decreti siano stati visti e registrati dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'amministrazione procedente. 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".

responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità...".

Tale disposizione, inizialmente non espressamente rivolta al personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, rappresenta il vero punto di partenza riguardo la tutela legale dei pubblici dipendenti, applicata *in primis* al personale delle Forze di polizia con il **DPR 18 giugno 2002, n. 164 di recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e dello schema di concertazione per le Forze di polizia ad ordinamento militare relativi al quadriennio normativo 2002-2005 ed al biennio economico 2002-2003**, grazie al quale è prevista espressamente l'anticipazione o il rimborso delle spese legali, salvo rivalsa nel caso in cui sia accertata la responsabilità per *dolo o colpa grave*, per gli operatori di polizia coinvolti procedimenti civili, penali o amministrativi connessi all'attività di servizio

Negli stessi anni le prime forme di patrocinio legale trovano applicazione per i dipendenti del comparto degli enti locali e delle aziende ed amministrazioni ad ordinamento autonomo come dimostrano il *CCNL integrativo 14 settembre 2000 per il personale del comparto Regioni ed autonomie locali, articolo 28* ed il *CCNL integrativo 24 aprile 2002 per il personale del comparto Aziende ed amministrazioni ad ordinamento autonomo, articolo 17*.

Ulteriore disposizione normativa è l'**articolo 10 bis, co. 10 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito dalla legge del 2 dicembre 2005, n. 248** che prevede che "...le disposizioni dell'articolo 3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e dell'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito,

con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 91 del codice di procedura civile, liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza."

Negli anni seguenti la tutela legale diventa prassi consolidata nel comparto *sicurezza-difesa*, applicata attraverso circolari ministeriali e disposizioni contrattuali, pur con alcuni limiti legati alle procedure di erogazione che causano ritardi nei rimborsi e contestuali ricorsi all'autorità giudiziaria da parte dei richiedenti.

Nel 2022, con i **DPR 17 giugno 2022, n. 120 e n. 121 di recepimento del CCNL Vigili del Fuoco**, viene introdotta formalmente per la prima volta la tutela legale per il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, prevedendo l'anticipazione delle spese legali per un importo fino a 5 mila euro con rivalsa in caso di dolo. In particolare, gli articoli 19 del DPR 17 giugno 2002, n. 120 e 15 del DPR 17 giugno 2002, n. 121, riferiti rispettivamente al personale direttivo e dirigente e non direttivo e non dirigente stabiliscono che “... *al personale ... del Corpo Nazionale dei vigili del fuoco indagato o imputato ovvero convenuto in giudizio per responsabilità civile e amministrativa per fatti inerenti al servizio, che intenda avvalersi di un libero professionista di fiducia, può essere anticipata, a richiesta dell'interessato, compatibilmente con le disponibilità di bilancio dell'Amministrazione di appartenenza, una somma che, anche in modo frazionato, non può superare complessivamente l'importo di euro 5.000,00 per le spese legali, salvo rivalsa se, al termine del procedimento, viene accertata la responsabilità del dipendente a titolo di dolo. Resta ferma la disciplina dei rimborsi di cui all'articolo 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con legge 23 maggio 1997, n. 135*”. Tale impianto normativo di fatto sancisce la piena

equiparazione del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco a quella delle altre Forze di polizia.

Nel 2023, con la **Legge di Bilancio n. 197 del 2022, articolo 1, comma 656** si stabilisce che “...in relazione alla specificità prevista dall’articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, è autorizzata la spesa di 10.018.875 euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, da destinare alla stipulazione di polizze assicurative per la tutela legale e la copertura della responsabilità civile verso terzi a favore del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per eventi dannosi non dolosi causati a terzi nello svolgimento del serviziosecondo la ripartizione di cui alla seguente tabella: ...”. Al Corpo Nazionale vengono assegnati per tale finalità € 874.350.

I recenti sviluppi normativi, di cui all’**articolo 22 del decreto-legge 11 aprile, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80**, prevedono l’innalzamento del limite da corrispondere quale anticipazione delle spese legali, da 5 mila euro a 10 mila euro, dettando anche i casi di esclusione di rivalsa dell’Amministrazione e stabilendo gli importi stanziati in bilancio. Si riporta di seguito l’articolo 22 del decreto-legge 11 aprile, n. 48, convertito in legge.

“Art. 22 – Disposizioni in materia di tutela legale per il personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

- 1. A decorrere dall’anno 2025, fermo restando quanto previsto dall’articolo 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152, e dall’articolo 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, agli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento civile o militare di cui all’articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, indagati o imputati per fatti inerenti al servizio, nonché al coniuge, al convivente di fatto di cui all’articolo 1, comma 36, della legge*

20 maggio 2016, n. 76, e ai figli superstiti degli ufficiali o agenti deceduti, che intendono avvalersi di un libero professionista di fiducia, può essere corrisposta, anche in modo frazionato, su richiesta dell'interessato e compatibilmente con le disponibilità di bilancio dell'amministrazione di appartenenza, una somma, complessivamente non superiore a euro 10.000 per ciascuna fase del procedimento, destinata alla copertura delle spese legali, salva rivalsa se al termine del procedimento è accertata la responsabilità dell'ufficiale o agente a titolo di dolo.

2. Non si procede alla rivalsa delle somme corrisposte ai sensi del comma 1 del presente articolo qualora le indagini preliminari si siano concluse con un provvedimento di archiviazione ovvero sia stata emessa sentenza ai sensi dell'articolo 425 del codice di procedura penale in sede di udienza preliminare o dell'articolo 469 del codice di procedura penale prima del dibattimento o degli articoli 129, 529, 530, commi 2 e 3, e 531 del codice di procedura penale, anche se intervenuta successivamente a sentenza o altro provvedimento che abbia escluso la responsabilità penale dell'ufficiale o agente, salvo che per i fatti contestati in sede penale sia stata accertata in sede disciplinare la responsabilità per grave negligenza.
3. Le disposizioni del comma 1 si applicano anche al personale convenuto nei giudizi per responsabilità civile e amministrativa previsti dalle disposizioni di cui al medesimo comma.
4. Ai fini dell'attuazione del presente articolo è autorizzata la spesa nel limite di euro 860.000 annui a decorrere dall'anno 2025. Al relativo onere si provvede:
 - a) quanto a euro 600.000 per l'anno 2025 e a euro 20.000 annui a decorrere dall'anno 2026, mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi struttura politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge

29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307;

- b) quanto a euro 260.000 annui a decorrere dall'anno 2025, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2025-2027, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2025, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della difesa;*
- c) quanto a euro 40.000 annui a decorrere dall'anno 2026, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2025-2027, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2025, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia;*
- d) quanto a euro 540.000 annui a decorrere dall'anno 2026, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2025-2027, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2025, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno.*

3.2 Rimborso ed anticipazione delle spese per patrocinio legale: profili di ammissibilità

Come ribadito dalla circolare prot. n. 20009871918 del 17 gennaio 2007 della Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie - Ufficio Programmazione Finanziaria Bilancio e Gestione Patrimoniale, il rimborso delle spese di patrocinio legale è espressamente previsto dall'articolo 18 della legge 23 maggio 1997, n. 135, il quale stabilisce che *“le spese legali sostenute dai dipendenti delle amministrazioni statali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa in conseguenza ad attività espletate in servizio e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti ritenuti congrui dall'avvocatura dello Stato”*.

Tuttavia, prima di poter procedere al **rimborso** da parte dell'Amministrazione è necessario individuare i cosiddetti **presupposti**.

Innanzitutto, deve trattarsi di spese sostenute a seguito di un giudizio per **atti o fatti** strettamente connessi all'espletamento di attività istituzionali, vale a dire **riconducibili ad un rapporto di servizio** che leghi il soggetto all'Amministrazione. Sulla base di tale rapporto, gli atti e i fatti contestati risultano imputabili direttamente all'Amministrazione individuata quale soggetto attivo nell'esercizio della sua attività istituzionale. Deve esserci inoltre un nesso di strumentalità tra l'adempimento del dovere ed il compimento dell'atto, inteso quale comportamento del dipendente che non avrebbe assolto ai suoi compiti se non avesse posto in essere quella determinata condotta.

In secondo luogo, va analizzato il presupposto connesso all'**assenza di conflitto di interessi**. Il **rapporto di immedesimazione organica** che lega l'Amministrazione al titolare di un proprio organo, infatti, comporta l'imputazione alla prima degli atti compiuti dal secondo nell'espletamento delle funzioni demandate. Tale rapporto di immedesimazione viene meno nel momento in cui la persona fisica titolare dell'organo agisca per fini estranei ai compiti affidatigli e quindi

alla funzione attribuita *ex lege* alla Pubblica Amministrazione. Tutto ciò rende estranea l'Amministrazione alle condotte messe in atto dal dipendente per il soddisfacimento di interessi personali, con preclusione quindi per il dipendente stesso, di vedersi riconosciuto il rimborso delle spese sostenute per la tutela legale.

Ulteriore elemento da considerare è quello derivante dal provvedimento giurisdizionale di *archiviazione* o da una *sentenza definitiva che escluda la responsabilità per dolo o colpa grave* del dipendente per i fatti o gli atti che gli vengono contestati.

Nelle ipotesi di provvedimenti e di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, previsti dall'articolo 530, comma 1 del Codice di procedura penale (c.p.p.), di *assoluzione del dipendente perché il fatto non sussiste* oppure *perché l'imputato non lo ha commesso* non vi è nessun dubbio circa l'ammissibilità del rimborso delle spese per patrocinio legale sostenute dal dipendente.

Nell'ulteriore ipotesi prevista dall'articolo 530, comma 1, c.p.p., relativa ai casi di *assoluzione perché il fatto non costituisce reato*, alcuni tribunali amministrativi hanno evidenziato che tale formula fa riferimento ad una situazione giuridica di oggettiva irrilevanza dal punto di vista penale, ossia il fatto esiste *fenomenicamente* ma non è riconducibile ad una fattispecie penalmente rilevante. Di conseguenza, il giudice ha ritenuto indifferente all'ordinamento penale la condotta del soggetto. La mancanza quindi dell'elemento psicologico del *dolo* e della *colpa grave* induce a concludere che si possa arrivare ad un'ipotesi di assoluzione piena, pur non escludendo la rilevanza del fatto ai fini disciplinari, civili ed amministrativi. Venendo meno il rilievo penale della condotta e dunque l'assenza di profili di responsabilità penale, vengono rimossi gli ostacoli che precludono l'accesso al rimborso delle spese legali.

Nei casi invece di sentenze di proscioglimento con formule meramente processuali non liberatorie, quali *proscioglimento per amnistia*, *estinzione del reato per prescrizione*, *oblazione* o *messa alla prova*, *assoluzione per insufficienza di prove*, *sentenza di*

patteggiamento, provvedimento di non luogo a procedere per remissione di querela, sopravvenuta depenalizzazione del reato oggetto di imputazione, la giurisprudenza amministrativa è concorde nel ritenere che non spetti il rimborso.

In ultima analisi, vi è l'ipotesi in cui *si concluda il procedimento penale in sede istruttoria mediante l'archiviazione*. Le posizioni al riguardo risultano essere contrastanti. In giurisprudenza, a coloro che ritengono che il decreto di archiviazione nel corso dell'istruttoria non possa garantire il diritto al rimborso delle spese legali in quanto l'istruttoria stessa potrebbe essere riaperta, si contrappone la posizione di coloro che ritengono che anche in tale fase, possa intervenire una forma di assoluzione che chiuda comunque la fase delle indagini, così che in questa ipotesi debba essere assicurato il rimborso (*cf. Cons. Stato n. 2242/2000*). A fare chiarezza è intervenuta la Cassazione, partendo dall'assunto che l'archiviazione può essere disposta non solo nel caso in cui risulti infondata la notizia di reato ex art. 408 c.p.p., ma anche nelle diverse ipotesi previste dall'art. 411 c.p.p.³⁴ Pertanto, nel caso di archiviazione è necessario accertare, in relazione al contenuto dell'atto, se il provvedimento del giudice penale ha escluso o meno ogni profilo di responsabilità del dipendente (*Cfr. Cass. Sez. Lav. N. 23904/2007*).

Infine, ultimo presupposto per procedere al rimborso, è il ***rispetto dei parametri di congruità delle spese legali***. Innanzitutto è compito del dipendente comprovare l'effettivo esborso sostenuto e dimostrare il diritto al rimborso mediante la presentazione della parcella analitica, debitamente quietanzata, con l'attestazione del difensore in ordine al valore della controversia e della tariffa applicata; del provvedimento giudiziario di assoluzione, con l'indicazione della data in cui è passato in giudicato oppure, in alternativa, della dichiarazione di non impugnazione del provvedimento stesso; della dichiarazione di

³⁴ L'art. 411 del c.p.p. disciplina altri casi di archiviazione del procedimento penale, ovvero le situazioni in cui il Pubblico Ministero (PM) chiede al giudice la conclusione anticipata del caso, come quando manca una condizione di procedibilità (es. una querela), il reato è estinto, il fatto non è previsto dalla legge come reato, l'autore è ignoto, o si tratta di un fatto di particolare tenuità che non richiede un processo.

non essersi avvalso di polizze assicurative aventi ad oggetto il rimborso di spese per patrocinio legale.

Il rimborso delle spese, che ha natura *indennitaria* e non *risarcitoria* o *restitutoria*, spetta al dipendente nei limiti riconosciuti congrui dalla competente Advocatura dello Stato, come precedentemente evidenziato, e comporta “*l’obbligo di reintegrare il patrimonio del dipendente mediante una prestazione equivalente e non già di eseguire una prestazione pecuniaria nel suo ammontare ab origine [...]Peraltro, tale rimborso trova un naturale limite nelle spese legali ammesse dalla legge: l’Amministrazione non è più tenuta ad un rimborso pieno della parcella, specie quando la stessa contenga importi superiori a quelli previsti dalle tabelle professionali*” (Corte dei conti, sez. reg. di controllo per il Veneto, deliberazione n. 184/2012 PAR).

Nello specifico, il parere dell’Advocatura dello Stato riguarda la determinazione del ristoro dovuto al dipendente, e non il compenso che quest’ultimo deve al suo difensore. Si tratta, infatti, di due rapporti distinti, anche se connessi. Da un lato il rapporto tra l’avvocato ed il dipendente, di natura *privatistica*, regolato dal consenso tra le parti; dall’altro il rapporto tra il dipendente e l’Amministrazione che provvede al rimborso, di natura *pubblicistica*, tanto che nella determinazione del *quantum* interviene un organo pubblico terzo, l’Advocatura dello Stato.

Va osservato che nel procedimento di rimborso spese per patrocinio legale, l’Amministrazione non fa uso di un potere discrezionale, dal momento che deve attenersi al parere di congruità degli importi a cura dell’Advocatura dello Stato, obbligatorio e vincolante (Cons. Stato, III, sent. 1925/2017). Il ruolo tecnico che l’articolo 18 del decreto legge n. 67 del 1997 attribuisce all’Advocatura dello Stato, infatti, è finalizzato a valutare la congruità della nota spese presentata dal legale del ricorrente, e si concretizza in valutazioni tecnico-discrezionali attinenti alla conformità della parcella alle tariffe forensi.

La materia del rimborso delle spese legali frequentemente ha posto problemi interpretativi sull'applicazione delle complesse e sempre più restrittive disposizioni che si sono succedute in materia di limitazione dei costi gravanti sulla finanza pubblica. Il rimborso in argomento, infatti, rappresenta un'erogazione a carico dello Stato e grava sulla finanza pubblica. Pertanto, deve essere contenuto *“entro stretti limiti”*. In tal senso dispone la legge, prevedendo che *“l’attuazione delle sue disposizioni debba risultare coerente con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica”* (art. 20, comma 2, decreto legge n. 67 del 1997).

Un cenno, infine, all'**anticipazione delle spese per patrocinio legale**.

Il citato **articolo 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con la legge del 23 maggio 1997, n. 135**, ha anche previsto che *“... le amministrazioni interessate, sentita l’Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità ...”*. Sulla base di tale disposizione, vi è la possibilità che l’Amministrazione conceda un’anticipazione sul rimborso definitivo delle spese sostenute per patrocinio legale, al fine di assicurare al dipendente che venga coinvolto in un procedimento, per i fatti conseguenti all’espletamento di compiti istituzionali, un sostegno economico atto a consentire fin dalla fase iniziale del procedimento gli oneri derivanti dalle esigenze di difesa.

Ove il procedimento si concluda con sentenza favorevole, la somma anticipata verrà detratta dall’importo complessivo del rimborso delle spese per patrocinio legale. È fatta salva, comunque, la ripetizione da parte dell’Amministrazione delle somme erogate al dipendente qualora venga accertata, a conclusione del procedimento, la responsabilità dello stesso. Da osservare che, ai fini della concessione di tale anticipazione da parte dell’Amministrazione, non occorre il visto di congruità degli importi, come previsto invece per il rimborso.

Come precedentemente evidenziato, con l'**articolo 22 del decreto-legge 11 aprile, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n.**

80, è stato stabilito l'innalzamento del limite da corrispondere al dipendente, quale anticipazione delle spese legali, da 5 mila euro a 10 mila euro, dettando anche i casi di esclusione di rivalsa dell'Amministrazione.

3.3 L'attività dell'Opera Nazionale di Assistenza per il Personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco nell'ambito della tutela legale

L'Opera Nazionale di Assistenza per il Personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (ONA), eretta in ente morale con DPR n. 630 del 30 giugno 1959, è una fondazione di diritto privato che svolge attività di interesse pubblico. L'ONA eroga contributi assistenziali periodici e straordinari, fornisce servizi di recettività attraverso la gestione diretta di quattro centri di soggiorno e garantisce la spesa e la gestione della polizza assicurativa sanitaria integrativa a beneficio del personale del Corpo Nazionale in servizio ed in quiescenza, nonché ai loro familiari.

L'ONA, inoltre, garantisce la gestione della polizza di tutela legale e della polizza di responsabilità civile verso terzi in favore del personale del Corpo Nazionale e dei loro familiari, in base alla **Legge di Bilancio 2023 (Legge n. 197 del 2022), articolo 1**, che al comma 656 ha stanziato 874.350 euro per la *stipulazione di polizze assicurative per la tutela legale e la copertura della responsabilità civile verso terzi per il personale del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco*, e che al comma 657 ha previsto che “...con riguardo al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le relative risorse sono trasferite all'Opera nazionale di assistenza per il personale del Corpo medesimo, che provvede, secondo i criteri di cui al comma 656 del presente articolo, alla stipulazione delle relative polizze assicurative”. Tale norma, quindi, attribuisce all'ONA la legittimazione formale a stipulare strumenti assicurativi di tutela legale per i Vigili del Fuoco.

Precedentemente a quest'ultima disposizione normativa, ***l'articolo 1, comma 1000, della Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di Bilancio 2022)*** aveva stabilito che “...*a decorrere dal 1° gennaio 2022, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono stipulare polizze assicurative per la copertura della tutela legale e della responsabilità civile verso terzi a favore del proprio personale. Alle relative spese si provvede nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente*”. Per il Corpo Nazionale veniva autorizzata una spesa complessiva di 919 mila euro.

Sulla base di quest'ultima disposizione, la Direzione Centrale per le Risorse Logistiche e Strumentali, con determina a contrarre n. 169 del 5.10.2022 indicava una procedura aperta ai sensi dell'articolo 60 del decreto legislativo n. 36 del 2016, suddivisa in due lotti per l'affidamento del *servizio assicurativo per responsabilità civile verso terzi a favore del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Dipartimento per eventi dannosi non dolosi causati a terzi nello svolgimento del servizio* (lotto n. 1) e della connessa *tutela legale* (lotto n. 2), della durata di 12 mesi. Alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte pervenivano solamente due offerte per il lotto n. 2 e nessuna offerta per il lotto n. 1.

Si provvedeva pertanto ad aggiudicare il servizio assicurativo di tutela legale per un importo pari a 318 mila euro per il lotto n. 2 mentre, per garantire l'affidamento del servizio assicurativo di responsabilità civile verso terzi, si dava incarico alle Direzioni Regionali di stipulare apposite polizze assicurative per il personale in servizio presso ciascuna Direzione Regionale ed Interregionale e presso i rispettivi Comandi di competenza, per eventi dannosi non dolosi causati a terzi nello svolgimento dei servizi istituzionali, sulla base della procedura di cui all'articolo 1, comma 2, lett. a) della legge n. 120 del 2020 (affidamento diretto).

Si è arrivati così alla stipula del contratto rep. n. 8451 del 19 dicembre 2022 tra la Direzione Centrale per le Risorse Logistiche e Strumentali e la compagnia assicurativa ITAS MUTUA per

l'affidamento del servizio assicurativo relativa alla *tutela legale a favore del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*, per la durata di 12 mesi a decorrere dal 20 dicembre 2022.

Con successiva nota prot. n. STAFFCADIP 7202 del 24.3.2023 a firma del Capo Dipartimento, è stata data comunicazione a tutti gli Uffici centrali del Dipartimento e periferici del Corpo dell'avvenuta stipula del contratto, richiamando l'attenzione su alcune condizioni del contratto medesimo, quali quelle relative alle modalità di denuncia del sinistro da parte dell'assicurato ed alle modalità dell'erogazione dell'anticipo a cura della Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie fino a un importo massimo di 5 mila euro, così come originariamente previsto dagli articoli 19 e 15 dei DD.PP.RR. n. 120 e n. 121 del 17 giugno 2022.

In data 18 settembre 2024, con circ. n. 6/A l'ONA ha comunicato di aver stipulato, con decorrenza retroattiva dal 21 dicembre 2023 e con scadenza 31 dicembre 2026, il **contratto per la tutela legale del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco**, con la società AIG Europe.

Tale contratto, sottoscritto dall'ONA per conto e su incarico del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, quale soggetto legittimato, ai sensi della Legge n. 197/2022, articolo 1, comma 657, alla stipula di contratti di tutela legale a favore del personale del Corpo, trova copertura con fondi vincolati assegnati sul pertinente capitolo di bilancio 1851 p.g. 4 - *Somme destinate all'ONA per la stipula, a favore del personale, di polizze assicurative per la tutela legale e la copertura della responsabilità civile verso terzi*, pari a circa 700 mila euro complessivi.

La polizza prevede la copertura parziale delle spese che l'assicurato appartenente al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco deve sostenere nella tutela dei propri diritti ed interessi, in caso di controversie relative a fatti ed atti connessi allo svolgimento dei rispettivi incarichi e mansioni, nell'adempimento dei compiti d'ufficio e degli incarichi conferiti e autorizzati dall'Ente.

Il massimale previsto in caso di procedimenti giudiziari connessi all'attività di servizio è fino ad un importo massimo per sinistro di 60 mila euro.

Oltre alle spese relative al patrocinio legale, sono comprese anche tutte quelle che vengono sostenute dal personale del Corpo Nazionale *ex articolo 6 del decreto legislativo n. 139 del 2006*, in merito alle spese legate a:

- *assistenza giudiziale, legale e peritale, in ogni stato e grado, avanti qualsiasi sede e autorità giudiziaria;*
- *assistenza pregiudiziale ed extragiudiziale, legale e peritale, che dovessero essere sostenute dall'assicurato o dall'Ente stesso, per la tutela degli interessi degli assicurati, in relazione a vertenze legali insorte in connessione all'espletamento dell'incarico o del servizio o all'adempimento delle funzioni esercitate e dei compiti svolti per conto dell'Ente.*

Da osservare che l'assicurazione è operante anche nei casi in cui la tutela degli interessi dell'assicurato sia conseguente ad atti, fatti od omissioni, dolosi o colposi, commessi da persone del cui operato sia tenuto a rispondere l'assicurato stesso.

Nello specifico, le **garanzie assicurative operano per eventi legati a:**

- *difesa in procedimenti penali, anche prima della formulazione ufficiale della notizia di reato, comprese le violazioni in materia fiscale e amministrativa e tributaria, gli eventi derivanti dalla circolazione stradale di veicoli e motori per ragioni di servizio e di procedimenti di responsabilità penali conseguenti a contaminazione e inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, da qualsiasi causa o originati;*
- *difesa in procedimenti penali per delitti colposi o contravvenzioni per eventi connessi alla circolazione stradale, quando gli assicurati, per ragioni di servizio, si trovino alla guida di veicoli a motore non di proprietà o nella disponibilità dell'Ente;*

- *difesa in controversie relative ad azioni o pretese di terzi per violazione dei diritti e degli interessi legittimi conseguenti al compimento di atti amministrativi;*
- *controversie relative a richieste di risarcimento di danni extracontrattuali avanzate da terzi, intesi questi ultimi come coloro che non si trovano in rapporto di lavoro o di servizio con l'Ente, in conseguenza di un presunto comportamento illecito degli assicurati. Tali garanzie operano purché siano stati adempiuti, ai sensi dell'articolo 1917 del Codice civile, gli obblighi dell'assicuratore della responsabilità civile verso terzi o responsabilità civile patrimoniale se esistente ed efficace; in caso contrario la presente garanzia risulta immediatamente operante. La garanzia opera anche relativamente alla quota parte di spese rimanenti in capo all'assicurato nel caso in cui il risarcimento dovuto sia superiore al massimale di polizza di responsabilità civile;*
- *spese relative a vertenze di responsabilità amministrativa e contabile promosse dinanzi alla Corte dei conti, ovvero in ogni caso in cui sia stato avanzato nei confronti dell'assicurato addebito di dolo o colpa grave. L'assicurazione opera a condizione che l'assicurato sia stato integralmente prosciolto in via definitiva da ogni addebito, con il riconoscimento al rimborso delle spese legali da parte dell'ente di appartenenza ed entro i limiti liquidati in sede giudiziale;*
- *difesa nei procedimenti di opposizione e/o impugnazione avverso provvedimenti amministrativi, sanzioni amministrative non pecuniarie e sanzioni amministrative pecuniarie ovvero in caso di ricorso gerarchico.*

Le tipologie di spese che trovano copertura nella garanzia sono quelle:

- *di assistenza, consulenza e patrocinio per l'intervento in fase pregiudiziale, giudiziale ed extragiudiziale, del legale incaricato dall'assicurato, della gestione del caso, comprese le spese per le indagini per la ricerca di prove a difesa;*

- *di assistenza, consulenza e patrocinio per l'intervento in fase pregiudiziale, giudiziale ed extragiudiziale, del consulente tecnico incaricato dall'assicurato della gestione del caso, comprese le spese per le indagini per la ricerca di prove a difesa;*
per l'intervento di un consulente tecnico d'ufficio;
processuali nel processo penale (articolo 535 del Codice di procedure penale);
per la registrazione delle sentenze;
di giustizia, processuali e testimoniali;
liquidate dal giudice a favore di controparte in caso di soccombenza dell'assicurato;
degli arbitri e del legale intervenuti nel caso in cui una controversia, che rientri in garanzia, debba essere deferita o risolta davanti ad uno o più arbitri;
conseguenti a transazioni preventivamente autorizzate dalla società.

Nel caso in cui la stessa controversia riguardi più assicurati, è consentita a ciascun assicurato la scelta di un proprio legale e consulente tecnico.

Un aspetto importante è quello relativo alla ***validità temporale della polizza***.

La garanzia è operante per le vertenze insorte durante il periodo di validità del contratto, indipendentemente dalla data in cui gli atti e i comportamenti sono stati posti in essere, purché non antecedenti a cinque anni dalla data di decorrenza della presente polizza.

Nel caso di vertenze relative a comportamenti colposi posti in essere in data anteriore alla data di effetto indicata in polizza, l'assicurazione opererà, comunque nei limiti ed alle condizioni previste dalla stessa, dopo l'esaurimento delle garanzie eventualmente operanti sui contratti di assicurazione stipulati in precedenza del presente contratto. L'assicurazione conserva altresì la propria validità per i sinistri denunciati entro un anno dalla cessazione del contratto, a

condizione che gli stessi siano riferibili ad atti o comportamenti verificatisi durante il periodo di efficacia della polizza in questione.

Da osservare infine quali ***rischi sono esclusi dall'assicurazione***. L'assicurazione non obbliga la compagnia assicuratrice quando la controversia:

- *deriva da fatto doloso dell'assicurato accertato con sentenza passata in giudicato, salvo il caso in cui venga prosciolto o assolto con decisione passata in giudicato, oppure nel caso in cui i procedimenti vengano archiviati; la garanzia opera, inoltre, nei casi di derubricazione a reato colposo;*
- *è conseguente a responsabilità assunte al di fuori della carica e/o del rapporto di lavoro e/o di servizio o ogni altro incarico conferito o autorizzato dall'Ente;*
- *è conseguente a procedimenti giudiziari in sede civile innanzi alla Sezione del Lavoro competente ed inerente al rapporto di servizio e/o di lavoro e/o da vertenze sindacali con l'ente di appartenenza;*
è conseguente a detenzione di sostanze radioattive;
è conseguente alla guida di autoveicoli in stato di ubriachezza o sotto effetto di sostanze stupefacenti;
- *sorge in relazione ad eventi conseguenti ad atti di guerra, occupazione militare, invasione, insurrezione, tumulti popolari, terrorismo atti di vandalismo da chiunque provocati;*
- *è conseguente a fatti commessi con dolo e colpa grave accertati con sentenza passata in giudicato e/o conseguente a fatti legati ad ipotesi di responsabilità amministrativa e/o amministrativo-contabile per entrambe le ipotesi;*
- *per la difesa in procedimenti penali, civili ed amministrativi per effetti connessi alla circolazione stradale, quando gli assicurati, per ragioni di servizio, si trovino alla guida di veicoli a motore di proprietà o comunque nella disponibilità dell'Ente.*

Per completezza di trattazione, si riportano di seguito gli articoli maggiormente significativi della polizza.

Articolo 33 - Fondo spese ed onorari anticipo indennizzi

La Società riconoscerà per ogni sinistro il pagamento del “fondo spese di onorari” richiesto dal Legale incaricato della gestione del caso assicurativo mediante regolare fattura entro 15 gg. dal ricevimento della medesima, fino alla concorrenza dei seguenti limiti:

- € 10.000,00 per persona
- € 20.000,00 per evento

Per effetto di tali pagamenti il massimale assicurato sarà proporzionalmente diminuito in misura del corrispondente “fondo spese di onorari” riconosciuto. La Società conserva il diritto di ripetere nei confronti dell’Assicurato ogni importo anticipato allo stesso qualora successivamente al pagamento del “fondo spese onorari” venga riconosciuta una causa di esclusione di operatività della garanzia.

In ordine a quest’ultimo articolo, l’istanza di erogazione dell’anticipo, va inoltrata dall’interessato alla predetta Società, avendo cura di informare anche la ex Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie, attuale Direzione Centrale per la Programmazione e gli Affari Economici e Finanziari - Ufficio II Bilancio e Patrimonio.

L’eventuale richiesta di anticipazione delle spese legali fino all’importo massimo di 10 mila euro, ai sensi degli articoli 19 e 15 dei DD.PP.RR. n. 120 e n. 121 del 17 giugno 2022, compatibilmente con la disponibilità finanziaria del pertinente capitolo di bilancio, è subordinata alla preventiva attivazione della copertura assicurativa. L’anticipazione, da richiedere alla Direzione Centrale per la programmazione e gli affari economici e finanziari, viene interamente erogata nell’ipotesi di diniego da parte della Società per superamento dei limiti fissati nella polizza, ovvero corrisposta fino a concorrenza dell’importo massimo, qualora la Compagnia assicuratrice vi abbia provveduto parzialmente.

Art. 35 - Denuncia di sinistro. Prescrizione dei diritti

In caso di sinistro, l'Assicurato deve dare avviso scritto alla Società per il tramite del Contraente. In deroga all'art. 1913 c.c., il termine per l'avviso di sinistro è stabilito in giorni 30 (trenta) da quando l'Ufficio Competente del Contraente stesso ne ha avuto conoscenza. Nella denuncia di sinistro, il contraente deve esporre le circostanze di fatto, tempo, e luogo a sua conoscenza, nonché le generalità delle persone interessate. Si conviene inoltre che l'avviso di sinistro ricevuto dalla Società comporta, tra le parti, gli effetti interruttivi e sospensivi della prescrizione dei diritti dell'assicurato a percepire l'indennizzo, incluso quanto previsto dal quarto comma dell'art. 2952 c.c. ove applicabile, ma comunque non oltre il termine di due anni dalla definizione della vertenza, intendendosi per tale la data dell'ultimo pagamento effettuata dall'Assicurato in relazione a prestazioni indennizzabili ai sensi della presente garanzia assicurativa.

Articolo 36 - Scelta del legale e del perito di parte

L'Assicurato ha diritto di scegliere un legale di sua fiducia, segnalandone il nominativo alla Società, la quale assumerà a proprio carico le spese relative. La procura al Legale designato dovrà essere rilasciata dall'Assicurato, il quale fornirà altresì la documentazione necessaria regolarizzandola a proprie spese secondo le norme fiscali in vigore. La normativa sopra riportata vale anche per la scelta del perito di parte. La società non è responsabile dell'operato dei Legali, consulenti e periti.

Conclusioni

Come visto nelle pagine che precedono, la tematica della responsabilità è centrale per ogni dipendente pubblico, ma assume per i comparti della sicurezza e del soccorso un rilievo particolare, in quanto il personale è chiamato ad operare in condizioni di emergenza, urgenza ed elevata rischio. Ogni intervento, che si tratti di soccorso tecnico urgente, di prevenzione incendi, di tutela dei beni culturali, ambientali ed architettonici, comporta decisioni rapide che possono produrre effetti immediati, ma anche conseguenze di lungo periodo sulla collettività e sull'amministrazione.

È ben noto l'impegno dei vigili del fuoco per le calamità naturali e per aspetti anche emergenziali legati ai fenomeni degli incendi boschivi, del dissesto idrogeologico, per eventi NBCR, caratterizzati da una straordinaria gravità ed incidenza su vasta scala territoriale. Questi scenari richiedono, infatti, una risposta professionale, immediata e coordinata, con un conseguente dispiegamento di personale e di mezzi per garantire in modo efficace la sicurezza delle popolazioni colpite e mitigare gli impatti negativi sul territorio.

In questo quadro, la responsabilità non si riduce a un insieme di norme da rispettare. Si sostanzia innanzitutto nella capacità di valutare le conseguenze delle proprie azioni, assumendone la titolarità; ne consegue che, per il vigile del fuoco, ciò significa agire non solo sulla base di principi e doveri astratti, ma soprattutto considerando l'impatto reale e concreto delle scelte operative, dal salvataggio di persone alla protezione di beni e infrastrutture, senza sottovalutare, allo stesso tempo, che dall'azione di ciascun operatore può derivare una responsabilità per il futuro. Ad esempio, la gestione di incidenti industriali, di disastri ambientali o di situazioni ad alto rischio tecnologico non riguarda solo l'immediato.

Max Weber, distinguendo tra etica della convinzione ed etica della responsabilità, offre una chiave di lettura utile per comprendere l'agire del vigile del fuoco. L'etica della convinzione, orientata a

principi assoluti, potrebbe indurre l'operatore a intervenire senza considerare fino in fondo le conseguenze concrete delle proprie azioni; l'etica della responsabilità, invece, richiama all'esigenza di valutare preventivamente gli effetti, bilanciando doveri istituzionali, vincoli normativi e ricadute operative. Nel contesto dei soccorsi, questa distinzione è cruciale: le decisioni devono essere rapide, ma anche ponderate, poiché incidono non solo sulla vita delle persone soccorse, ma anche sulla sicurezza del personale e sulla tutela del patrimonio pubblico e privato.

Hans Jonas, con il suo principio di responsabilità, arricchisce ulteriormente la prospettiva, spostando l'ottica sulle conseguenze future dell'agire umano. Applicato al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, ciò significa che la responsabilità del personale non si limita a prevenire e gestire i danni immediati, ma si estende alla salvaguardia delle condizioni di sicurezza collettiva e ambientale per le generazioni future. Le scelte in materia di prevenzione incendi, di gestione delle emergenze ambientali o di interventi tecnologici complessi assumono così una valenza che travalica l'immediato, configurando un dovere di precauzione volto a minimizzare i rischi a lungo termine.

Il riferimento congiunto a due filosofi quali *Jonas* e *Weber* (quest'ultimo, tra l'altro, anche sociologo, giurista ed economista) consente, dunque di inquadrare la responsabilità dei vigili del fuoco in una duplice dimensione: da un lato, giuridico-istituzionale, fondata sul sistema normativo che disciplina le diverse forme di responsabilità (civile, penale, amministrativo-contabile, disciplinare e dirigenziale); dall'altro, etico-filosofica, che impone all'agente pubblico di rispondere non solo degli atti immediati, ma anche delle conseguenze collettive e intergenerazionali del proprio operato. Ne risulta un modello di responsabilità che, nel caso del Corpo Nazionale assume una funzione paradigmatica: presidiare la legalità e l'efficienza amministrativa, tutelare la sicurezza della collettività nel presente e salvaguardarne le condizioni di vita nel futuro.

In sintesi, la responsabilità del vigile del fuoco è duplice: da un lato, è il rispetto delle norme generali e di settore, nonché dei doveri

d'ufficio; dall'altro, è consapevolezza etica dell'impatto che le proprie decisioni e azioni hanno sulla sicurezza delle persone oggi e sulla tutela della collettività domani. È proprio in questa integrazione tra dimensione giuridica ed etico-professionale che si colloca il valore più alto del servizio prestato dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Appendice

- Circolare n. 200098 del 17 gennaio 2007 della Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie
- Circolare n. 200097 del 28 gennaio 2008 della Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie, con allegata la nota n. 9434 del 2 agosto 2007 del Procuratore Generale presso la Corte dei conti
- Circolare n. 96024 del 12 marzo 2009 del Ministero della Giustizia

Nella intranet dipartimentale (www.intranet.dipvvf.it) è stata predisposta un'apposita sezione per le FAQ ed è altresì reperibile la documentazione citata nel presente Volume.

Per il necessario aggiornamento sul tema, la sezione sarà integrata dai documenti che saranno formalizzati in prosieguo dal Dipartimento sull'argomento qui trattato.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

UFFICIO PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA BILANCIO E GESTIONE
PATRIMONIALE

Prot. N° 200098/1918

Roma, 17 gennaio 2007

ALLA DIREZIONE CENTRALE PER L'EMERGENZA E IL
SOCCORSO TECNICO

SEDE

ALLA DIREZIONE CENTRALE PER LA FORMAZIONE

SEDE

ALLA DIREZIONE CENTRALE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA
TECNICA

SEDE

ALLA DIREZIONE CENTRALE PER LA DIFESA CIVILE E LE POLITICHE
DI PROTEZIONE CIVILE

SEDE

ALLA DIREZIONE CENTRALE PER GLI AFFARI GENERALI

SEDE

ALLA DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE LOGISTICHE E
STRUMENTALI

SEDE

ALLA DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE

SEDE

E, per conoscenza

ALL'UFFICIO DEL SIG. DIRIGENTE GENERALE CAPO DEL C.N.W.F.

SEDE

ALL'UFFICIO I – GABINETTO DEL CAPO DIPARTIMENTO

SEDE



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

- 2 -

Oggetto: cap. 1918 - "Spese per liti, arbitraggi, risarcimento ed accessori, rimborso delle spese di patrocinio legale". Aspetti processuali, tributari e procedurali.

Alla luce dell'esperienza maturata in materia delle spese per liti e tenuto conto della gestione unitaria assegnata a questa Direzione Centrale in ordine al controllo della documentazione giustificativa della spesa per il successivo inoltro all'Ufficio Centrale del Bilancio, si ritiene utile richiamare taluni istituti in materia processuale e tributaria che più di frequente interessano la fase della liquidazione delle spese per liti nonché rivedere alcuni aspetti procedurali in ordine alla trasmissione a questo Ufficio della documentazione riguardante le predette spese.

1) ASPETTI PROCESSUALI

1.1) - La provvisoria esecutività della sentenza.

La sentenza (di condanna) di primo grado è, ai sensi dell'art. 282 c.p.c. provvisoriamente esecutiva fra le parti e l'eventuale sospensione di tutta o parte della sentenza richiede, come disciplinato dal successivo art. 283 c.p.c., un'apposita istanza dell'interessato, da presentarsi in sede di appello ed il conseguente provvedimento del giudice.

A volte vengono chiesti pagamenti in base alla notifica del solo dispositivo della sentenza; simili richieste non possono essere accolte. La materia è disciplinata dall'art. 474 c.p.c. il quale sancisce, al punto 1), che i titoli esecutivi sono la sentenza (di condanna) ed i provvedimenti a cui la legge attribuisce espressamente tale efficacia: ad es. l'art. 431 c.p.c. in materia di lavoro il quale, al comma 2, prevede espressamente che "All'esecuzione si può procedere con la sola copia del dispositivo, in pendenza del termine per il deposito della sentenza".

Pertanto, l'adozione del decreto autorizzativo della spesa deve avvenire, di regola, solo in presenza del provvedimento giurisdizionale completo di ogni sua parte. Si aggiunga, inoltre, che l'autorizzazione alla spesa può avvenire solo dopo l'attento esame della sentenza al fine di verificare che non sussistano errori ascrivibili a difformità tra quanto enunciato in motivazione e quanto affermato nel dispositivo; in questi casi occorre procedere, ai sensi dell'art. 287 c.p.c., alla correzione della sentenza.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

- 3 -

1.2) – Il pagamento in favore dell'avente diritto.

1.2.1) - il pagamento in favore della parte vincitrice (art. 91 c.p.c.).

L'art. 91 c.p.c. stabilisce che il giudice condanna la parte soccombente al rimborso delle spese sostenute dalla controparte e ne liquida l'ammontare insieme agli onorari di difesa.

La condanna alle spese processuali ha il suo fondamento nell'esigenza di rimborsare le somme erogate dalla parte vincitrice per l'attività processuale svolta, per cui la condanna non può essere pronunciata in favore del contumace vittorioso o, comunque in favore di chi non ha sostenuto alcuna spesa.

La mancata statuizione delle spese di giudizio determina, inoltre, non un errore materiale emendabile con la procedura prevista dagli artt. 287 c.p.c. e ss., ma un vizio di omessa pronuncia riparabile soltanto con l'impugnazione. Peraltro se la sentenza non viene impugnata nel termine previsto, la stessa passa in giudicato con la conseguenza che le spese di giudizio rimangono a carico delle parti nella misura da ciascuna sostenute.

L'ipotesi del mero errore, emendabile con la procedura di correzione ex artt. 287 e ss., riguarda i soli errori consistenti in una "svista" del giudice che abbia determinato la mancata o inesatta estrinsecazione di un giudizio già svolto e desumibile dal contesto della motivazione.

1.2.2)- Il pagamento in favore dell'avvocato distrattario (art. 93 c.p.c.).

L'art. 93 c.p.c. disciplina l'ipotesi in cui è possibile eseguire il pagamento delle spese di giudizio in favore dell'avvocato della parte vincitrice.

Al legale spettano le spese anticipate, gli onorari non riscossi, il cpa e l'iva quando la parte vincitrice non sia autorizzata a portare in detrazione tale imposta (vedi pgf. 2.2.2). In nessun caso l'avvocato può chiedere il pagamento di quanto a lui spettante, direttamente al proprio assistito.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

- 4 -

Spesso gli avvocati sostengono di essere autorizzati ad incassare le spese di giudizio in forza della procura conferita dal cliente con mandato a riscuotere apposto in calce all'atto di citazione. In altri casi chiedono direttamente all'Amministrazione di procedere, in via eccezionale, a pagare le spese di giudizio spettanti alla parte vincitrice per la irreperibilità di quest'ultima.

Le cennate richieste vanno respinte in quanto la norma processuale prevede che, al di fuori della distrazione, il rimborso delle spese di giudizio deve essere attribuito unicamente alla parte vincitrice. Risulta utile rammentare che, in base alla disciplina di cui all'art. 82 c.p.c., l'avvocato ha il potere di certificare (non di autenticare) la sottoscrizione della parte limitatamente alla procura alla lite conferita dal cliente (procura ad litem) per cui è da escludersi che detta procura possa assolvere ad altre funzioni al di fuori della puntuale previsione normativa che è volta ad assicurare la rappresentanza in giudizio del proprio cliente.

1.2.3)- Il pagamento in favore di altri soggetti non indicati in sentenza.

Diversamente dai casi esaminati nei paragrafi precedenti, il pagamento delle somme previste in sentenza può avvenire anche in favore di persone non indicate nel provvedimento giurisdizionale. Sono le ipotesi previste dall'art. 69 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 che riguardano la cessione di credito, la delegazione etc... cioè atti dispositivi del creditore che autorizzano l'Amministrazione a pagare ad un terzo.

Il caso più frequente è quello della procura che consente all'Amministrazione di pagare con effetti liberatori alla persona in essa nominata. La procura deve essere autenticata dai soggetti indicati dall'art. 21 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445. Questo richiamo risulta utile in quanto, diversamente all'opinione di alcuni, gli avvocati, come si è notato nel paragrafo precedente, non hanno la possibilità di autenticare le firme.

Di solito, la procura è adottata nelle ipotesi in cui più aventi diritto, ad es. più dipendenti difesi dallo stesso avvocato, rilasciano procura al loro legale per incassare dall'Amministrazione soccombente le spese di giudizio.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

- 5 -

2) GLI ONERI ACCESSORI

Oltre alle spese indicate in sentenza, alla parte vincitrice spetta il rimborso di ulteriori spese che possono definirsi accessori dovuti per legge, quali: il rimborso delle spese generali nella misura del 12,50% sui diritti e onorari di difesa; l'i.v.a., nella misura del 20%; il cpa (contributo Cassa Previdenza Assistenza) stabilito in ragione del 2% dei diritti ed onorari spettanti al legale. Questi oneri spettano alla parte vincitrice qualora ne ricorrano le condizioni che non sono solo da ricercarsi nella disposizione del giudice ma anche, come vedremo nel trattare dei singoli oneri, dal verificarsi di talune circostanze legate tecnicamente all'applicazione di singoli istituti normativi che li disciplinano. La loro corresponsione all'avente diritto è da ricercarsi sempre nella norma processuale (art. 91 c.p.c.) che richiede che alla parte vincitrice devono essere rimborsate tutte le spese sostenute per il procedimento giurisdizionale.

2.1) Il rimborso delle spese generali sugli onorari e diritti spettanti all'avvocato nella misura del 12,50%.

Con Decreto del Ministero della Giustizia 8 aprile 2004, n. 127, pubblicato sulla G.U. n. 115 – Supplemento Ordinario n. 95, del 18 maggio 2004, è stato adottato il regolamento concernente l'approvazione del Consiglio Forense del 20 settembre 2002, che stabilisce i criteri per gli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati per le prestazioni giudiziali in materia civile, penale, amministrativa, tributaria e stragiudiziale.

Il predetto rimborso spetta alla parte vincitrice solo nel caso in cui viene espressamente attribuito dal giudice con sentenza.

2.2) Pagamento dell'i.v.a.

Per quanto riguarda l'i.v.a. occorre precisare che, in virtù del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 18, comma 1, il quale ha affermato il principio del diritto-dovere della "rivalsa", l'avvocato della controparte deve addebitare a quest'ultimo l'imposta di cui trattasi rilasciando, ai sensi del successivo art. 21, la relativa fattura.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

- 6 -

L'Amministrazione è obbligata a rimborsare l'i.v.a. sul solo presupposto del provvedimento giurisdizionale che costituisce titolo necessario e sufficiente per operare il pagamento di quanto spettante alla parte vincitrice.

2.2.1) Pagamento dell'i.v.a.

Indipendentemente dalla menzione che possa farne il giudice nel provvedimento giurisdizionale l'i.v.a. è sempre dovuta alla parte vincitrice con le eccezioni di seguito indicate. Infatti per il pagamento di questa imposta occorre distinguere se la parte vincitrice è oppure no un soggetto i.v.a. e cioè se abbia agito nell'esercizio d'impresa, arte o professione:

- a) nel primo caso, poiché la parte vincitrice non può portare in detrazione l'i.v.a., l'Amministrazione è obbligata a tenere indenne la controparte rimborsando tale onere, anche se non è menzionata in sentenza, al pari di ogni altra spesa di giudizio stabilita dal giudice;
- b) nel secondo caso, la parte vincitrice può portare in detrazione l'i.v.a. per cui il relativo onere non rappresenta un costo ma soltanto una mera partita finanziaria. In tale ipotesi l'Amministrazione soccombente non deve pagare l'i.v.a., che, invece, sarà pagata (anticipata) dalla parte vincitrice, ma soltanto i diritti, gli onorari, il cpa e le altre spese indicate in sentenza. Tuttavia, affinché l'Amministrazione soccombente possa esimersi dal pagamento della relativa imposta occorre che l'oggetto del giudicato riguardi l'esercizio di impresa, arte o professione. Diversamente l'Amministrazione è tenuta a rimborsare l'imposta la quale rappresenta, come nel primo caso, un onere che resta a carico della controparte. Di conseguenza risulta sufficiente che quest'ultima attesti l'indetraibilità dell'i.v.a. e, pertanto, il diritto di ricevere il relativo importo. L'attestazione esime l'Amministrazione da responsabilità derivante da infedele dichiarazione della parte vincitrice in quanto il destinatario di tale attestazione non è tenuto a verificarne il contenuto.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

- 7 -

2.2.2) - Distrazione delle spese in favore del legale della parte vincitrice.

Questa è l'ipotesi prevista dall'art. 93 c.p.c. secondo cui viene stabilito in sentenza che le spese di giudizio devono essere pagate al legale della parte vincitrice.

In ordine all'assolvimento dell'i.v.a. si pone tuttavia un problema di coordinamento tra il citato art. 18 del D.P.R. n. 633 del 1972 e la sentenza di condanna.

L'obbligo di pagare in favore della parte vincitrice discende dal provvedimento giurisdizionale per cui ne deriva che il diritto di credito dei confronti dell'Amministrazione è di natura processuale e non tributario. Non si tratta di un'estensione della "rivalsa" di cui al menzionato art. 18 ma di un credito che ha il suo fondamento nella sentenza di condanna. Ne consegue che il provvedimento di distrazione delle spese giudiziali fa sorgere un credito del difensore distrattario direttamente nei confronti del soccombente comprendente anche l'imposta sul valore aggiunto che il professionista è tenuto ad addebitare al suo cliente. Tale credito trae origine dalla sentenza di condanna che costituisce un titolo nuovo e diverso da quello tributario (C.Cass., Sez. un., 12/06/1982, n. 3544; C.Cass., Sez. un., 14/05/1981, n. 3165).

Resta fermo l'obbligo del legale di operare la fatturazione nei confronti del proprio cliente, al quale deve essere precisato che il pagamento dell'imposta è avvenuto da parte del soccombente in forza del provvedimento di distrazione.

In sostanza la distrazione non realizza una vicenda derivativa, in quanto il legale non subentra nello stesso credito che con la sentenza viene riconosciuto al cliente bensì acquista un diritto nuovo che, come tale, non è riconducibile al rapporto di patrocinio.

Nel caso in cui la parte vincitrice fosse un soggetto i.v.a. si verifica una situazione analoga a quella esaminata al punto b) del precedente paragrafo 2.2.1).

3) RITENUTA D'ACCONTO AI FINI IRPEF.

Per quanto riguarda la ritenuta d'acconto ai fini irpef, l'art. 25, comma 1, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, sancisce l'applicazione all'atto del pagamento di una ritenuta del 20% a titolo di acconto sulle somme imponibili dovute per le prestazioni di lavoro autonomo.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

- 8 -

3.1) Pagamento delle spese di giudizio al legale della parte vincitrice ai sensi dell'art 93 c.p.c. (distrazione delle spese).

L'applicazione della ritenuta d'acconto sussiste in tutte quelle ipotesi in cui vengono corrisposte somme di denaro le quali, indipendentemente da qualsiasi rapporto sottostante esistente tra erogatore delle somme e colui che le riceve, siano oggettivamente configurabili come corrispettivo di lavoro autonomo e sussista la qualifica di sostituto d'imposta in capo a chi effettua il pagamento.

L'ipotesi ricorre nel caso di provvedimento del giudice che dispone la distrazione delle spese in favore del legale della parte vincitrice il che comporta il diretto pagamento dell'Amministrazione soccombente al citato legale. Al riguardo giova richiamare l'orientamento giurisprudenziale (C.Cass., Sez. un., 25/10/1996, n. 9332) che commentando l'art. 25 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, ha, tra l'altro, affermato: "La ritenuta d'acconto attua l'anticipata riscossione dell'imposta che la persona fisica che riceve il pagamento deve sul reddito percepito e presupposto della sua applicazione è che il reddito percepito derivi da prestazione di lavoro autonomo: la norma va dunque applicata quando ricorra tale condizione e per stabilire se ricorra è necessario ricercare se il pagamento che il percettore del reddito riceve è o no da imputare ad un tale reddito. La norma esclude espressamente che sia da attribuire rilevanza alla circostanza che il pagamento provenga, anziché dal soggetto a cui favore la prestazione è resa, da un terzo: sicché quando l'obbligazione del terzo trae origine da un rapporto diverso, ciò che rileva non è la ragione per cui il terzo esegue il pagamento, ma la ragione che costituisce fonte del credito che con il pagamento resta estinto".

3.2) Il pagamento delle spese di giudizio con procura.

La ritenuta d'acconto trova applicazione anche nel caso in cui, in assenza del provvedimento di distrazione, la parte vincitrice rilasci procura al suo legale. In questo caso, l'Amministrazione applicherà la ritenuta d'acconto in quanto, come è stato illustrato nel paragrafo precedente, il pagamento è ascrivibile ad un reddito di lavoro autonomo.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

- 9 -

Di regola, la procura vale ad imputare gli effetti che si vogliono realizzare nella sfera giuridica del rappresentato; tuttavia se l'Amministrazione è a conoscenza che la procura è stata rilasciata, come di solito avviene, nell'esclusivo interesse del procuratore è quest'ultimo che diviene destinatario di tali effetti con le conseguenze anche di natura fiscale.

In questo modo l'Amministrazione soddisfa in favore del difensore il credito da questo vantato nei confronti del proprio assistito ancorché il pagamento sia avvenuto in base ad un formale atto di procura che si rammenta deve essere autenticato nelle forme prescritte (vedi pgf. 1.2.3).

La conoscenza dell'imputabilità del pagamento ad una prestazione di lavoro autonomo si evince dal contesto della procura ovvero si presume. Diversamente occorre una esplicita dichiarazione dalla quale si rilevi che la procura non realizza l'interesse dell'avvocato ma costituisce il mezzo per ritrasferire le somme di denaro alla parte vincitrice.

4) – IL RIMBORSO DELLE SPESE DI PATROCINIO LEGALE.

Il rimborso delle spese di patrocinio legale è espressamente previsto dall'art. 18 della legge 23 maggio 1997, n. 135, il quale stabilisce che le spese legali sostenute dai dipendenti di Amministrazioni statali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa in conseguenza ad attività espletate in servizio e conclusosi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle Amministrazioni di appartenenza nei limiti ritenuti congrui dall'Avvocatura dello Stato.

Come ha più volte chiarito l'Avvocatura Generale dello Stato, il rimborso delle spese di giudizio sostenute dal dipendente può avvenire unicamente previa presentazione, da parte dell'interessato, della fattura prodotta dall'avvocato e debitamente quietanzata nonché dell'attestazione di non impugnazione della decisione del giudice.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

- 10 -

5) – IL TEMPO DEL PAGAMENTO DELLE SPESE PREVISTE IN SENTENZA.

5.1) Il termine di 120 giorni per l'azione esecutiva. La notificazione della sentenza in forma esecutiva.

L'art. 14 del d.l. 31/12/1996, n. 699, convertito in legge 28/02/1997, n. 30, modificato dall'art. 147 della legge n. 388 del 23/12/2000 (legge finanziaria per l'anno 2001) stabilisce che entro 120 giorni l'Amministrazione deve completare la procedura amministrativa-contabile per consentire il pagamento di quanto spettante al creditore ed in pendenza di detto termine è precluso al creditore di iniziare l'azione esecutiva.

Occorre evidenziare che per adempiere risulta sufficiente che l'Amministrazione sia in possesso del provvedimento giurisdizionale in copia autenticata dalla cancelleria del tribunale da dove si evinca il proprio debito (non occorre l'apposizione della formula esecutiva sulla sentenza come prevista dall'art. 475 c.p.c.).

Infatti, in base al principio costituzionale di buona amministrazione, nonché in virtù del generale principio di buona amministrazione che presiede la gestione degli interessi pubblici, l'Amministrazione è comunque tenuta al pagamento delle somme liquidate dal giudice non appena in possesso della documentazione giustificativa della spesa e comunque non oltre il termine stabilito per il procedimento amministrativo.

Il decorso dei 120 giorni è finalizzato unicamente all'esercizio dell'azione esecutiva da parte del creditore. Pertanto se quest'ultimo vuole porre in essere atti esecutivi deve osservare scrupolosamente le disposizioni in materia di esecuzione forzata, la quale può aver luogo, ai sensi dell'art. 474 c.p.c., solo in virtù di un titolo esecutivo per un diritto certo, liquido ed esigibile.

Ai sensi dell'art. 479 c.p.c. l'esecuzione forzata deve essere preceduta dalla notificazione del titolo in forma esecutiva e del precetto. Pertanto il provvedimento giurisdizionale, per valere come titolo per l'esecuzione forzata, deve essere munito, ai sensi dell'art. 475 c.p.c., della formula esecutiva.

Poiché, ai sensi del successivo art. 481 c.p.c., l'atto di precetto perde ogni efficacia se entro il termine di 90 giorni dalla sua notifica non viene eseguita l'esecuzione forzata, la contestuale notifica dell'atto esecutivo e del precetto non produrrà alcun effetto ai fini dell'esecuzione forzata attesa la pendenza del termine di 120 giorni.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

- 11 -

Di conseguenza l'atto di precetto presentato contestualmente alla notifica del provvedimento giurisdizionale assume solo valore di mero sollecito a provvedere e può essere considerato solo ai fini dell'eventuale elencazione delle spese successive alla sentenza che come tali dovranno essere pagate all'avente diritto.

Con parere del 5 settembre 2003 l'Avvocatura Generale dello Stato ha, tra l'altro, precisato che in ordine alla efficacia della notifica del provvedimento del giudice ai fini della decorrenza dei 120 giorni occorre che essa venga fatta (in forma esecutiva), ai sensi dell'art. 480 c.p.c., direttamente all'Amministrazione interessata che deve provvedere al pagamento. Se il provvedimento non viene notificato nel modo predetto il termine di 120 giorni non decorre; ne deriva che le ulteriori spese relative al precetto non vanno incluse nel debito dell'Amministrazione.

Diversamente, la notificazione del titolo e del precetto eseguita presso la competente Avvocatura dello Stato è da ritenersi valida solo ai fini del decorso del termine breve per l'impugnazione e non anche ai fini del decorso dei 120 giorni.

5.2) Responsabilità. Esenzione.

Non potranno ravvisarsi profili di responsabilità qualora, ultimate le procedure amministrativo-contabili di competenza, il pagamento non sia stato concretamente effettuato entro il predetto termine di 120 giorni a causa di altri Uffici collegati al procedimento di pagamento non dipendenti dalla stessa Amministrazione (ad es.: Uffici addetti all'esecuzione dell'ordinativo di pagamento). Tuttavia il verificarsi di tale evenienza non potrebbe, però, condurre al frazionamento della responsabilità tra Amministrazioni per il pagamento di ulteriori spese le quali rimangono totalmente a carico dell'Amministrazione che ha ordinato il pagamento.

6) ASPETTI PROCEDURALI

Con Decreto del Capo Dipartimento di attribuzione dei capitoli e dei poteri di spesa ai dirigenti, la gestione delle spese per liti è stata assegnata in quota parte alle Direzioni Centrali competenti per materia le quali espletano la funzione completando, tra l'altro, l'iter giuridico-amministrativo adottando il decreto autorizzativo della spesa.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

- 12 -

6.1) - Il decreto di autorizzazione (di liquidazione) alla spesa.

Ogni Direzione Centrale competente per materia deve trasmettere a questa Direzione il decreto di autorizzazione alla spesa con allegata la documentazione richiamata nel decreto stesso il tutto in originale e due copie conformi.

Il decreto, a firma del dirigente responsabile, deve contenere tutti gli elementi necessari per provvedere all'ordinazione della spesa e successivo pagamento degli emolumenti spettanti al creditore. Pertanto, tutte le competenze economiche (spese indicate nel provvedimento giurisdizionale ovvero nell'atto di transazione, spese per c.t.u., spese previste ex lege, rivalutazione monetaria, etc...), devono essere considerate nel decreto di autorizzazione della spesa e far parte dell'importo finale da erogare all'avente diritto.

L'importo indicato nel decreto deve essere sempre al lordo della eventuale ritenuta d'acconto; l'importo, cioè deve rappresentare il costo totale a carico dell'Amministrazione per quella determinata vicenda giurisdizionale o transattiva.

Nel dispositivo del decreto devono altresì essere indicate le esatte e complete generalità dell'interessato, ivi compreso il codice fiscale, l'indirizzo nonché le modalità di pagamento e, qualora sia richiesto il pagamento presso un Istituto di credito o Postale, l'indicazione delle coordinate bancarie o postali.

6.2) - La documentazione giustificativa della spesa.

In applicazione dell'art. 277 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, la documentazione deve essere presentata in originale.

Nel caso in cui sia stato inoltrato all'Avvocatura l'eventuale atto di precetto per la congruità delle voci di spesa ivi indicate, può risultare opportuno, al fine di evitare che il trascorrere del tempo possa consentire al creditore di intraprendere l'azione esecutiva, procedere al pagamento delle spese stabilite in sentenza e delle altre spese per le quali risulti pacifica la loro congruità e provvedere successivamente al pagamento delle spese di precetto.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

- 13 -

Per il pagamento delle spese di giudizio non è necessaria la presentazione della parcella che anzi deve essere consegnata dall'avvocato al suo assistito; il pagamento delle spese di giudizio avviene unicamente in base alla sentenza che costituisce, per l'Amministrazione, titolo necessario e sufficiente.

Si confida nella fattiva collaborazione di codeste Direzioni Centrali in ordine alla rigorosa osservanza della presente lettera circolare e ciò soprattutto al fine di ridurre il più possibile i tempi di transito della documentazione tra gli Uffici in cui è ripartita la funzione delle spese di lite. Tale risultato può eventualmente essere raggiunto adottando o concordando procedure più snelle che consentano una celere liquidazione delle cennate spese. L'osservazione trae origine dalla constatazione che troppo spesso occorre provvedere a pagamenti per spese di precetto e interessi che, oltre a comportare la diretta responsabilità del dirigente che potrebbe essere chiamato a rispondere per danno erariale, incidono in modo ragguardevole sulle già limitate disponibilità finanziarie che sono assegnate ogni anno sul pertinente capitolo di spesa.

IL DIRETTORE CENTRALE
(Peranzoni)



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

UFFICIO PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA BILANCIO E GESTIONE PATRIMONIALE

PROT. N° 200097

Roma, 28 gennaio 2008

LETTERA CIRCOLARE N° 2

All'Ufficio del Sig. Dirigente Generale Capo del C.N.W.F.	<u>SEDE</u>
Alla Direzione Centrale per l'Emergenza ed il Soccorso Tecnico	<u>SEDE</u>
Alla Direzione Centrale per la Formazione	<u>SEDE</u>
Alla Direzione Centrale per la Prevenzione e la Sicurezza Tecnica	<u>SEDE</u>
Alla Direzione Centrale per la Difesa Civile e le Politiche di Protezione Civile	<u>SEDE</u>
Alla Direzione Centrale per le Risorse Umane	<u>SEDE</u>
Alla Direzione Centrale per gli Affari Generali	<u>SEDE</u>
Alla Direzione Centrale per le Risorse Logistiche e Strumentali	<u>SEDE</u>
All'Ufficio Ispettivo	<u>SEDE</u>
Alle Direzioni Regionali e Interregionali W.F.	<u>LORO SEDI</u>
Alle Direzioni Portuali ed Aeroportuali W.F.	<u>LORO SEDI</u>



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

All'Area Scuola per la Formazione di Base

ROMA CAPANNELLE

All'Area Istituto Superiore Antincendi

Via del Commercio, 13 – ROMA

All'Area Scuola di Formazione Operativa

MONTELIBRETTI

All'Area Protezione Attiva

ROMA – CAPANNELLE

All'Area Protezione Passiva

ROMA – CAPANNELLE

All'Area Mezzi, Materiali, DPI e Impianti Tecnologici

ROMA – CAPANNELLE

Ai Comandi Provinciali W.F.

LORO SEDI

E, per conoscenza

All'Ufficio I° Gabinetto del Capo Dipartimento

S E D E

All'Ufficio IV Controllo di Gestione

S E D E

Oggetto: Nota interpretativa in materia di denunce di danno erariale ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti.

Di recente, la Procura Generale presso la Corte dei Conti ha diramato una nota interpretativa, che si allega in copia, illustrativa delle nuove materie che la legislazione vigente ha assegnato alla magistratura contabile nonché degli adempimenti di competenza di amministratori e funzionari in merito alla denuncia di fatti da cui possono derivare danni per la finanza pubblica.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

- 3 -

Nel rinviare le SS.LL. ad una attenta lettura dell'allegata nota interpretativa a cui si unisce anche copia della legge n. 20 del 1994, concernente le attività istituzionali della Corte dei conti, si ritiene utile richiamare alcuni aspetti in essa contenuti particolarmente significativi.

In ordine ai soggetti tenuti all'obbligo di denuncia di fatti dannosi vengono indicati i dirigenti e i funzionari sovraordinati all'autore del fatto. L'art. 20 del D.P.R. n. 3 del 1957 e successiva evoluzione legislativa e contrattuale in materia di personale, individua i soggetti tenuti all'obbligo di denuncia che possono individuarsi, tra l'altro, nei Capi Dipartimenti, nei Dirigenti Generali, nei Segretari Generali, nei Dirigenti o soggetti aventi funzioni di coordinamento.

L'omessa o ritardata denuncia comporta la responsabilità di chi ha determinato la prescrizione del relativo diritto dell'Amministrazione al risarcimento.

Anche gli organi di controllo sono tenuti alla denuncia dei fatti dannosi per la finanza pubblica mentre ne risultano esenti, ai sensi del comma 6, art. 1, del d. legislativo 286 del 1999, gli addetti alle strutture che, all'interno delle amministrazioni pubbliche, effettuano il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti ed il controllo strategico.

La nota interpretativa chiarisce che l'obbligo di denuncia incombe all'Organo di Controllo collegialmente considerato mentre i singoli controllori ne sono obbligati quando operano individualmente nell'adempimento di specifiche attività di controllo senza riferire al collegio.

La responsabilità amministrativa degli appartenenti agli organi collegiali è imputabile, ai sensi dell'art. 1, comma 1-ter, legge n. 20 del 1994, solo a coloro che hanno espresso voto favorevole alla decisione produttiva di danno.

L'obbligo della denuncia è legato alla conoscenza dei presunti fatti dannosi per la finanza pubblica attraverso l'uso della ordinaria conoscenza professionale.

L'individuazione del danno è legata alla verifica dello stesso che, in base alla giurisprudenza consolidata, non è costituito dal solo comportamento illecito dell'agente, ma comprende anche l'evento dannoso che deve coincidere con l'effettivo pregiudizio del patrimonio dell'Amministrazione sia sotto il profilo del danno emergente che del lucro cessante; tali elementi si riscontrano anche nella lesione del bene immagine di cui è titolare l'Amministrazione danneggiata nel caso di danno non patrimoniale.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

- 4 -

Il contenuto della denuncia deve evidenziare tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni illustrando il fatto dannoso e l'importo presunto di esso nonché i presunti responsabili. In caso di decesso di alcuni di questi occorre acquisire gli elementi necessari per l'individuazione degli eredi legittimi.

Per quanto riguarda i tempi della denuncia, la Procura chiarisce che, una volta verificato l'evento dannoso, la denuncia deve essere immediata ed effettuata in base agli elementi in possesso dell'Amministrazione. Ciò, tuttavia, non esclude che essa debba avvenire in base alle risultanze di un sollecito e diretto accertamento dei fatti da parte dell'Amministrazione ed anzi *tempestività e completezza di notizie* devono ritenersi elementi fondamentali al fine di fornire una visione compiuta ed adeguata dell'evento dannoso alla Procura.

L'aver adempiuto l'obbligo di denuncia non esime ogni ulteriore attività amministrativa in ordine ai fatti dannosi come a esempio la costituzione in mora dei responsabili del danno al fine di interrompere la decorrenza del termine di prescrizione ovvero di poter assumere iniziative volte a conseguire, in via amministrativa, la rifusione del danno.

Tali eventuali circostanze devono essere segnalate al P.M. contabile. Vanno altresì segnalati, anche se non richiesti, gli eventi successivi alla denuncia quali i risultati di indagini disposti di propria iniziativa dall'Amministrazione nonché l'esito di eventuali procedimenti disciplinari.

IL CAPO DIPARTIMENTO
(Pettoraro)



*Il Procuratore Generale
presso la Corte dei Conti*

Prot. n. PG 9434/2007P

15001/6

900413653

Sp

3 feb

Roma, 2 agosto 2007

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Segretariato Generale

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento affari giuridici e legislativi

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Uff. del coordinamento amministrativo

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero per le riforme e le innovazioni nella
P.A. - Dipartimento della Funzione Pubblica

Ai Sigg.ri Ministri

Al Sig. Procuratore generale
presso la Corte Suprema di Cassazione

Ai Sigg.ri Procuratori generali della
Repubblica presso le Corti d'Appello

Al Sig. Avvocato generale dello Stato

Alla Ragioneria Generale dello Stato
Ispettorato Generale di finanza

All'Alto Commissario per la prevenzione
ed il contrasto della corruzione

All'Autorità per la vigilanza sui contratti
pubblici di lavori, servizi e forniture

Segreteria del Ministro

23 AGO 2007

Corrispondenza

Al Sig. Presidente della Regione Siciliana

Al Sig. Presidente della Regione Sardegna

Al Sig. Presidente
della Regione Trentino Alto Adige

Al Sig. Presidente
della Regione Valle d'Aosta

Al Sig. Presidente
della Regione Friuli Venezia Giulia

Ai Sigg.ri Presidenti delle
Province autonome di Trento e Bolzano

Ai Sigg.ri Presidenti delle Giunte
delle Regioni a statuto ordinario

Al Sig. Commissario dello Stato
per la Regione Siciliana

Ai Sigg.ri Commissari del Governo

Ai Sigg.ri Prefetti responsabili
degli Uffici territoriali del Governo

Ai Sigg.ri Presidenti degli enti pubblici
(tramite i Ministeri vigilanti)

LORO SEDI

OGGETTO: nota interpretativa in materia di denunce di danno erariale ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti.

1. – Premessa.

La diramazione di una nuova nota interpretativa, in ordine agli adempimenti cui devono provvedere amministratori e funzionari per la denuncia di fatti che possano dar luogo a responsabilità per danni cagionati alla finanza pubblica, si rende necessaria per le seguenti ragioni: l'ampliamento dei confini della giurisdizione contabile a seguito di pronunce della Corte di cassazione (che hanno affermato la sussistenza della potestà di cognizione del giudice contabile sulla responsabilità di amministratori o dipendenti per danni causati ad enti pubblici economici ed a società a partecipazione pubblica) e di recenti interventi legislativi (in materia di danno ambientale, si veda l'art. 313, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006); le modifiche alla legge n. 241 del 1990, operate dalla legge n. 15 del 2005, per quanto attiene, in particolare, alle funzioni del dirigente delle unità organizzative e del responsabile del procedimento amministrativo; gli spazi di potestà di regolamentazione, in materia di disciplina dei procedimenti amministrativi e di organizzazione interna, riconosciuti alle Regioni ed agli enti locali dal nuovo titolo V della Costituzione; l'espressa previsione normativa dell'obbligo di denuncia a carico di altri soggetti pubblici e la sopravvenuta modifica di alcune norme; l'entrata in vigore di ulteriori sistemi di raccordo fra il P.M. presso il giudice contabile e le autorità giudiziarie ordinarie.

Come le precedenti note sulla questione (prot. n. I.C./2 del 27 maggio 1996 e n. I.C./16 del 28 febbraio 1998), anche la presente vuole assicurare che le denunce di danno diano efficacemente modo al Pubblico Ministero presso la Corte dei conti di attivarsi con tempestività per l'adozione degli atti di propria

competenza nei confronti dei presunti responsabili, disponendo di ogni utile elemento di valutazione.

Le Autorità destinatarie del presente atto, nel prenderne nota, vorranno curare la comunicazione dello stesso ai titolari degli uffici tenuti ai relativi adempimenti.

In particolare, i Sigg.ri Ministri vorranno disporre la comunicazione della presente nota ai dirigenti dell'amministrazione, titolari di uffici centrali e periferici, ed ai funzionari con compiti ispettivi; il sig. Ministro dell'economia e delle finanze vorrà provvedere affinché la stessa sia portata a conoscenza anche dei Presidenti degli enti pubblici economici statali e dei Presidenti dei consigli di amministrazione delle società per azioni a partecipazione statale; i Sigg.ri Presidenti delle Giunte delle Regioni a statuto ordinario e speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano sono pregati di effettuare analoga comunicazione ai Presidenti degli enti subregionali (compresi quelli economici) e di quelli sottoposti al controllo delle suddette Province autonome ed ai Presidenti dei consigli di amministrazione (od organi equivalenti) delle società per azioni partecipate dalle Regioni e dalle suddette Province.

I Presidenti delle Giunte regionali sono delegati a comunicare la presente nota ai Sigg.ri Presidenti delle amministrazioni provinciali ed ai Sigg.ri Sindaci che, a loro volta, faranno in modo che ne abbiano notizia i dirigenti degli enti locali, i collegi dei revisori, gli altri eventuali organi di controllo interno, le aziende ed istituzioni dipendenti, nonché i Presidenti dei consigli di amministrazione (od organi equivalenti) delle società partecipate dagli enti locali.

I Sigg.ri Presidenti degli enti pubblici anche economici e dei consigli di amministrazione (od organi equivalenti) delle società per azioni a partecipazione pubblica, cui la presente sarà, come detto, indirizzata dalle amministrazioni vigilanti e dagli enti pubblici che partecipano al capitale

sociale, vorranno darne comunicazione ai componenti dei consigli di amministrazione, ai dirigenti, agli organi di vigilanza e di controllo interni.

I Sigg.ri Prefetti, responsabili degli Uffici Territoriali del Governo, vorranno agevolarne la diffusa conoscenza in qualità di presidenti, ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 287 del 2001, delle conferenze permanenti dei responsabili delle strutture periferiche dello Stato.

2. - Soggetti tenuti all'obbligo di denuncia.

La denuncia di fatti dannosi per il pubblico erario costituisce, come accennato, essenziale presupposto per l'attivazione del sistema giurisdizionale diretto all'accertamento di responsabilità amministrative, a garanzia del buon uso delle risorse pubbliche che costituisce un interesse di tutti i cittadini.

La collaborazione, in tal senso, da parte dei pubblici apparati è, pertanto, necessaria, anche tenuto conto che l'art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994 chiama a rispondere del danno erariale coloro che, con l'aver "omesso o ritardato la denuncia", abbiano determinato la prescrizione del relativo diritto al risarcimento.

Trattasi di una autonoma e specifica forma di responsabilità amministrativa.

Riguardo ai dipendenti statali, il tutt'ora vigente art. 20 del d.P.R. n. 3 del 1957 individua 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 prevede, poi, un analogo dovere a carico dei funzionari con compiti ispettivi.

Tale norma, viene, altresì, in rilievo, nei casi in cui il legislatore rinvia, nel delineare l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, alla disciplina vigente in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato (è il caso,

ad es., degli amministratori e dipendenti delle strutture sanitarie pubbliche per i quali si veda l'art. 28 del d.P.R. n. 761 del 1979).

Si ricorda che l'art. 313, comma 6, del d.lgs n. 152 del 3 aprile 2006, recante norme in materia ambientale, prevede che il Ministro dell'ambiente, a seguito dell'avvenuto accertamento di un danno ambientale, provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, anziché emanare l'ordinanza ingiunzione di pagamento, prevista dal precedente comma 2 dello stesso articolo, invia un rapporto all'Ufficio del P.M. presso il giudice contabile competente per territorio.

Per gli amministratori ed i dipendenti delle regioni ordinarie, trova applicazione l'art. 33 del d.lgs n. 76 del 2000 che rinvia agli istituti valevoli, in materia, per i dipendenti delle amministrazioni statali; per la Regione Siciliana si vedano gli art.li 54 l. rg. n. 7 del 1971 e 9, comma 9, l. rg. n. 2 del 2007; per i revisori, gli amministratori ed i dipendenti degli enti locali si vedano gli articoli 93 e 239 del d.lgs. n. 267 del 2000; nel caso di danni accertati in sede di procedura di risanamento, a seguito di dissesto finanziario di enti locali, la denuncia spetta all'organo straordinario di liquidazione (v. art. 252 del d.lgs. n. 267 del 2000); per i vertici amministrativi degli enti pubblici di cui alla legge n. 70 del 1975, si veda l'art. 90 del d.P.R. n. 97 del 2003. Riguardo agli obblighi, in materia, degli amministratori e dei revisori dei conti delle camere di commercio si vedano gli art.li 33 e 34 del d.P.R. n. 254 del 2005.

Vi sono, inoltre, previsioni normative riferite ad ulteriori categorie di pubblici dipendenti (per gli appartenenti all'Esercito si vedano gli art.li 7 ed 8 del d.P.R. n. 167 del 2006; per gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza gli art.li 56-64 del D.M. n. 292 del 2005). Specifici obblighi di denuncia sono contenuti nell'art. 10, comma II, della legge n. 724 del 1994 (in materia sanitaria) e nell'art. 6 del d.lgs n. 163 del 2006, a carico dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Si richiama l'attenzione sul fatto che i dirigenti responsabili delle strutture amministrative erogatrici di fondi comunitari o degli organismi di controllo della loro gestione sono tenuti, sulla base della normativa relativa all'obbligo in questione applicabile ai soggetti operanti all'interno delle varie amministrazioni interessate, a denunciare al P.M. presso il competente giudice contabile eventuali danni erariali connessi all'utilizzo dei fondi in questione.

Si rammenta, altresì, che l'art. 23, comma 5, della legge n. 289 del 2002, stabilisce che i provvedimenti di riconoscimento del debito, posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, devono essere trasmessi alla competente Procura regionale presso il giudice contabile.

E' evidente che la terminologia usata, a volte, in passato dal legislatore (ad es. l'uso dei termini direttore generale, capo servizio o ispettore generale, di cui all'art. 20 del d.P.R. n. 3 del 1957), va interpretata alla luce dell'evoluzione della legislazione, della contrattazione collettiva e dell'esercizio dell'autonomia organizzativa, da parte dei vari enti ed amministrazioni, circa le denominazioni delle qualifiche e le funzioni esercitate sia dai vertici generali delle strutture burocratiche (che possono essere, oggi, ad es., capi comparto, dirigenti generali, segretari generali) che dai soggetti preposti ai singoli settori (dirigenti, vice dirigenti o soggetti aventi funzioni di coordinamento).

Ovviamente, anche gli organi di controllo sono tenuti alla denuncia di fatti dannosi per la finanza pubblica (si veda, in proposito, l'art. 20, II comma, del d.P.R. n. 3 del 1957).

In particolare, l'obbligo in discorso riguarda gli organi di controllo interno, di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 286 del 1999, competenti al riscontro della regolarità amministrativa e contabile dell'azione amministrativa.

L'Ispettorato per la funzione pubblica, di cui all'art. 60, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (come modificato dall'art. 10 bis della legge n. 248 del 2005), è obbligato a denunciare al P.M. presso il competente giudice

contabile, anche a seguito di segnalazioni di privati cittadini o pubblici dipendenti, irregolarità, ritardi o inadempienze delle amministrazioni pubbliche dalle quali possano derivare danni alle stesse.

L'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, istituito con la legge n. 3 del 2003, è tenuto a denunciare al P.M. presso il competente giudice contabile le ipotesi di responsabilità amministrativa, che potrebbero evidenziarsi a seguito di accertamenti diretti o delegati presso le amministrazioni pubbliche, di monitoraggio su procedure contrattuali e di spesa o grazie alla collaborazione dei servizi di controllo interno.

Sono esentati dall'obbligo in questione, ai sensi dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1999, gli addetti alle strutture che, all'interno delle amministrazioni pubbliche, effettuano il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti ed il controllo strategico.

Ciò non esclude, in presenza dei relativi presupposti, la sussistenza di un obbligo di denuncia di eventuali danni erariali, in capo ai titolari degli uffici o organi (tenuti all'obbligo in discorso) destinatari delle relazioni degli addetti alle suddette tipologie di controllo.

E' bene specificare, in materia, che l'obbligo in questione fa capo all'organo di controllo, in sé considerato, e, perciò, a tutti i suoi componenti, nei casi in cui lo stesso decide con metodo collegiale. Invece, il dovere in discorso è proprio dei singoli controllori, quando operano individualmente nell'adempimento di specifiche attività di controllo, senza riferire al collegio.

Sulla responsabilità amministrativa degli appartenenti agli organi collegiali è utile, altresì, richiamare l'art. 1, comma 1-ter, della legge n. 20 del 1994 che rende, eventualmente, imputabili solo coloro che hanno espresso voto favorevole alla decisione produttiva del danno.

I suddetti principi valgono in tutti i casi in cui il dovere in questione fa capo ad un organo collegiale.

Denunce di possibili danni erariali vengono effettuate alle Procure presso le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti anche dalle articolazioni regionali e centrali di quest'ultima addette a funzioni di controllo. Tale prassi non si ritiene contrastante con l'ordinamento giuridico.

Occorre, poi, evidenziare il fondamentale raccordo che deve sussistere fra il P.M. presso il giudice penale e quello presso il giudice contabile attraverso l'informativa, prevista dall'art. 129, comma 3, delle norme di attuazione del c.p.p., in merito all'esercizio dell'azione penale, nel caso di reati che hanno cagionato un danno all'erario.

Anche se la legge stabilisce il suddetto obbligo di informativa solo nei casi di esercizio dell'azione, sarebbe opportuno che il P.M. presso il giudice penale, comunicasse anche le richieste di archiviazioni, relative a fatti che, pur non costituenti reati, potrebbero concretizzare ipotesi di responsabilità amministrativa.

Deve, inoltre, ritenersi che spetti al giudice dell'esecuzione, individuato ai sensi dell'art. 665 c.p.p., l'invio al P.M. presso il giudice contabile delle sentenze penali di condanna, di cui agli art.li 6, comma 2, e 7 della legge n. 97 del 2001. Ciò in conformità con quanto stabilito dal Ministero della Giustizia – Dipartimento per gli affari di giustizia (Direzione generale della giustizia penale), con la circolare n. 027.001.04.69 del 26/10/ 2006.

Mentre le sentenze di cui all'art. 7 della suddetta legge vanno inviate al Procuratore regionale competente, quelle di cui all'art. 6, comma 2, di tale legge, ancorché non irrevocabili, vanno trasmesse al Procuratore generale presso la Corte dei conti. Tale è anche l'interpretazione, sul punto, contenuta nella suddetta circolare.

Comunque, nei casi previsti dal suddetto art. 6, comma 2, della legge n. 97 del 2001, si ritiene opportuno l'invio di copia delle sentenze di condanna anche al competente Procuratore regionale presso il giudice contabile.

A seguito di ripetuti interventi del Giudice regolatore della giurisdizione (si vedano, recentemente, Cass. sez. un. ord. n. 4511 del 2006 e sent. n. 15458 del 2007), è pacifica la sussistenza del potere di cognizione del giudice contabile sulla responsabilità di amministratori o dipendenti per danni causati ad enti pubblici economici ed a società a partecipazione pubblica. Tale circostanza pone la necessità di individuare coloro che, all'interno di tali soggetti, sono tenuti all'obbligo in esame.

Riguardo, in particolare, alle società per azioni a partecipazione pubblica, occorrono alcune precisazioni, connesse al sistema di amministrazione e controllo adottato dalle stesse.

In società regolate dal sistema tradizionale di amministrazione e controllo (art.li 2380 bis – 2409 septies del codice civile), è da ritenersi obbligato alle denunce in discorso, in primo luogo, il consiglio di amministrazione, organo al quale spetta, di regola, in via esclusiva e con metodo collegiale, la gestione dell'impresa (salvo deleghe, in tal caso il soggetto delegato è tenuto, ai sensi dell'art. 2381, quinto comma, c.c., a riferire al consiglio almeno ogni 6 mesi sull'andamento della gestione e, perciò, anche riguardo a possibili fatti dannosi per la società). In particolare, ai fini in discorso, viene in rilievo l'art. 2392, II comma, c.c., che afferma la responsabilità degli amministratori "se essendo a conoscenza di fatti pregiudizievoli non hanno fatto quanto potevano per impedirne il compimento o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose".

Analogo obbligo di denuncia spetta al collegio sindacale, visti i doveri e poteri di vigilanza (artt. 2403 e 2403 bis c.c.) e le connesse responsabilità (v. art. 2407, II comma, c.c., che dispone nel senso che i sindaci "sono responsabili solidalmente con gli amministratori per i fatti o le omissioni di questi, quando il danno non si sarebbe prodotto se essi avessero vigilato in conformità degli obblighi della loro carica"), oltre che ai soggetti tenuti al controllo contabile (2409 bis c.c.), considerato il rinvio al regime della responsabilità dei sindaci (art. 2409 sexies c.c.).

Nelle società rette dal sistema dualistico (art.li 2409 octies – 2409 quinquiesdecies c.c.) l'obbligo in questione può ritenersi gravante, in primo luogo, sul consiglio di gestione, che esercita, sostanzialmente, le funzioni di un consiglio di amministrazione. In particolare, per i componenti del consiglio di gestione, il legislatore richiama espressamente (art. 2409 undecies) il regime della responsabilità degli amministratori delle società regolate dal sistema tradizionale (art. 2392 c.c.). Sono, parimenti, obbligati i soggetti addetti al controllo contabile (visto il rinvio operato dall'art. 2409 quinquiesdecies all'art. 2409 sexies in materia di responsabilità dei soggetti incaricati del controllo contabile nelle società rette dal sistema tradizionale) ed il consiglio di sorveglianza, che esercita, tra l'altro, funzioni di vigilanza analoghe a quelle del collegio sindacale (in particolare, è tenuto a denunciare al tribunale, ex art. 2409 c.c., i casi di gravi irregolarità nella gestione) e può promuovere azione di responsabilità nei confronti dei componenti del consiglio di gestione (art. 2409 terdecies, I co. c.c. lett. d). I componenti del consiglio di sorveglianza sono soggetti ad una responsabilità analoga a quella gravante sui sindaci (art. 2409 terdecies, III co., c.c.).

Nel caso di regime a sistema monistico (artt. 2409 sexiesdecies – 2409 noviesdecies c.c.), sono tenuti all'obbligo di cui si discute il consiglio di amministrazione (visto il rinvio al regime della responsabilità degli amministratori delle società regolate dal sistema tradizionale, operato dall'art. 2409 noviesdecies, I co., c.c.), il comitato per il controllo sulla gestione (considerate le funzioni di vigilanza esercitate, v. art. 2409 octiesdecies, V co. lett. b), c.c.) ed i soggetti addetti al controllo contabile (tenuto conto del rinvio, di cui all'art. 2409 noviesdecies, al regime della responsabilità dei soggetti incaricati del controllo contabile nelle società regolate dal sistema tradizionale).

Riguardo agli enti pubblici economici, l'obbligo di denuncia in questione, deve ritenersi faccia capo ai titolari degli organi che, secondo i rispettivi ordinamenti, esercitano funzioni di amministrazione e controllo. Ciò in quanto è

implicito nel rapporto che lega i titolari degli stessi all'ente il dovere di questi ultimi (desumibile dall'art. 2104 c.c.) di agire per eliminare o attenuare gli effetti di comportamenti dannosi subiti dal soggetto nel cui interesse operano.

Quanto detto vale anche per i titolari degli organi di amministrazione e controllo delle aziende speciali ed istituzioni che fanno capo alle regioni ed agli enti autonomi locali.

3.- Presupposti delle denunce.

Il presupposto perché sorga l'obbligo di denuncia è il verificarsi di un fatto dannoso per la finanza pubblica.

L'obbligo in questione è legato alla conoscenza o alla possibilità di conoscenza dei presunti fatti dannosi, attraverso l'uso dell'ordinaria diligenza professionale, che può essere pretesa dal soggetto obbligato, in considerazione della qualifica e delle funzioni concretamente espletate.

Per l'individuazione del momento di completamento della fattispecie dannosa può soccorrere la giurisprudenza contabile in merito al concetto di "verificazione del fatto dannoso" che costituisce, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994, il dies a quo della decorrenza della prescrizione nelle ipotesi di responsabilità amministrativa, non caratterizzate da doloso occultamento del danno. In tali ipotesi, la giurisprudenza consolidata ritiene che il fatto dannoso non sia costituito dal solo comportamento illecito, ma sia comprensivo dell'evento e coincida con l'effettivo pregiudizio del patrimonio dell'amministrazione, sotto il profilo del danno emergente o del lucro cessante, ovvero, con la lesione del bene immagine di cui è titolare l'amministrazione danneggiata, nel caso di danno non patrimoniale.

Nel caso, poi, di doloso occultamento del danno da parte del presunto responsabile, l'obbligo di denuncia, come la decorrenza della prescrizione del diritto al risarcimento del danno (ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994), nasce dal momento della scoperta del fatto dannoso da parte del

soggetto obbligato o, comunque, dal momento in cui quest'ultimo è venuto a conoscenza dello stesso.

La necessità che il danno, per dar luogo ad un dovere di denuncia, debba essere concreto ed attuale, esclude dall'obbligo fatti aventi solo una potenzialità lesiva. Però, in tali ipotesi si richiede una vigile attenzione, da parte delle amministrazioni, in modo da operare le necessarie correzioni idonee ad evitare il danno. Nel caso in cui lo stesso si verifica, i fatti vanno, ovviamente, denunciati, tempestivamente, al P.M. presso il giudice contabile.

4. – Contenuto delle denunce.

A proposito del contenuto della denuncia in questione, l'art. 20 del d.P.R. n. 3 del 1957, prescrive che la stessa comprende "tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni".

La denuncia, pertanto, con riguardo alla documentazione ad essa allegata, deve contenere:

- l'indicazione del fatto dannoso, nel senso di descrizione del comportamento dannoso e/o del procedimento amministrativo seguito. Tale indicazione deve, altresì, evidenziare le illegittimità o le diseconomie gestionali originate da tali comportamenti o procedimenti;

- l'importo del presunto danno subito dall'erario, ove ciò risulti da fatti conosciuti, ovvero, se tale elemento non sia determinabile esattamente nel suo ammontare, i dati in base ai quali emerga l'esistenza dello stesso, benché ne sia incerta la quantificazione. A questo fine, vanno indicati, ove esistano, gli elementi che, sulla base dei dati dell'esperienza amministrativa nel settore, possano servire alla quantificazione dello stesso, oppure offrire, se in condizione, parametri per la determinazione in via equitativa del danno medesimo (ex art. 1226, c.c.).

Costituisce un elemento facoltativo della denuncia, tranne i casi in cui sia chiara la partecipazione di determinati soggetti ai fatti dannosi (ad es. nel caso

di condanne penali), l'indicazione nominativa di coloro cui possa essere presuntivamente imputato l'evento lesivo. Parimenti facoltativa è la rappresentazione di motivate valutazioni circa la colpevolezza di questi ultimi. In ogni caso, su richiesta della competente Procura presso il giudice contabile, cui deve essere indirizzata la denuncia, il denunciante o, comunque, l'amministrazione di appartenenza, provvederà ad indicare le generalità complete e gli attuali domicili dei presunti responsabili del danno.

Nel caso in cui taluno di questi ultimi risulti deceduto, su delega della competente Procura regionale, l'amministrazione da cui dipendevano dovrà provvedere all'acquisizione degli elementi necessari per l'individuazione degli eredi legittimi o, se del caso, testamentari (denunce di successione, atti testamentari, accertamenti sulla consistenza mobiliare e immobiliare dell'asse ereditario, documentazione relativa al diritto degli eredi a riscuotere ratei di stipendio o di altre competenze maturate dal responsabile al momento del decesso, ecc.).

La denuncia di danno deve precisare, ove del caso, se il pregiudizio patrimoniale incida o meno su conti giudiziali, a denaro o a materia.

Nell'affermativa, devono essere comunicati le generalità e il domicilio dell'agente tenuto alla resa del conto, con la precisazione (se il conto medesimo sia stato presentato) degli estremi dello stesso e, qualora il denunciante ne abbia avuto notizia, dei provvedimenti che eventualmente siano stati adottati.

Qualora il conto non sia stato reso, deve promuoversene la compilazione immediata, anche d'ufficio, tenendo informata la Procura regionale di ogni conseguente adempimento, compresa la notifica di tale adempimento al contabile interessato che non abbia provveduto.

Infine, qualora il conto sia stato reso, ma non figuri in esso il debito di gestione, deve disporsi la compilazione di apposito deconto, da notificare al contabile e da trasmettere, quindi, alla Corte dei conti.

Per quanto riguarda i rendiconti e gli altri conti amministrativi delle gestioni di bilancio e di quelle fuori bilancio autorizzate da leggi, qualora il responsabile della gestione non abbia provveduto alla loro presentazione nel termine prescritto, occorrerà farne denuncia, ai sensi dell'art. 9 comma 8 del d.P.R. n. 367 del 1994, alla competente sezione regionale del controllo della Corte dei conti.

5. - Tempi delle denunce.

La denuncia, una volta verificatosi l'evento lesivo, deve essere immediata e deve essere effettuata sulla base degli atti in possesso dell'amministrazione. Rimane assegnata al successivo momento dell'attività giudiziaria istruttoria l'acquisizione di ulteriori elementi.

Va osservato, peraltro, che la necessità di una tempestiva denuncia si desume, indirettamente, dalla suddetta fattispecie di responsabilità, sancita dall'art. 1, comma 3, della legge n. 20/1994, che attiene a casi non soltanto di "omessa", ma anche di "ritardata" denuncia, cioè pervenuta alla Procura competente quando non è più tecnicamente possibile l'attivazione delle iniziative giudiziali prima della scadenza del termine di prescrizione.

Il fatto che la denuncia debba essere immediata non esclude che essa debba anche avere - in proporzione ai livelli di conoscenza sui fatti che l'amministrazione può conseguire anche attraverso il sollecito esercizio di propri obblighi di accertamento - un grado di completezza tale da consentire alle Procure regionali, ove ne ricorrano gli estremi, l'avvio delle iniziative di competenza.

Una denuncia priva di completezza, per quanto immediata, dilata comunque i tempi per l'effettiva azionabilità della pretesa risarcitoria.

Sempre a proposito della irrinunciabile coesistenza delle due caratteristiche essenziali - tempestività e completezza - della denuncia, meritano specifica attenzione i casi in cui fatti che possano comportare responsabilità

amministrativa vengano a conoscenza dell'amministrazione, a seguito di iniziative assunte dall'Autorità giudiziaria penale (es. sequestro di atti o documenti disposto dal P.M. penale, in sede di indagini preliminari; arresto, fermo, custodia cautelare o esercizio dell'azione penale nei confronti di dipendenti, comunicati dal P.M. penale all'amministrazione di appartenenza ai sensi dell'art. 129, commi 1 e 3 bis, disp. att. c.p.p.; adozione di misure interdittive personali ex artt. 287 ss. c.p.p.; ecc.). In questi casi, ferme restando le obiettive, eventuali, diversità tra i profili oggetto dell'indagine penale e quelli amministrativo-patrimoniali, rivestiti dagli stessi fatti, l'amministrazione, in considerazione del possibile dilatarsi dei tempi dell'indagine penale, è tenuta a denunciare immediatamente alla competente Procura presso il giudice contabile, con comunicazione documentata, gli eventi di cui è venuta a conoscenza.

La denuncia, in tali specifici casi, potrà essere inoltrata alla Procura regionale presso la Corte dei conti "allo stato degli atti" e per quanto consti all'amministrazione, salvo riferire successivamente e in modo più esaustivo sugli sviluppi che la vicenda avrà avuto nella distinta sede penale.

6. - Modalità procedurali particolari.

La generale validità delle indicazioni finora fornite non esclude la praticabilità di una procedura più snella per l'assolvimento dell'obbligo di denuncia, nelle fattispecie di seguito indicate. Essa consiste nell'inoltro alla Procura presso la Corte dei conti territorialmente competente, a cadenza periodica (semestrale), di un sintetico rapporto-denuncia che segnala gli eventi dannosi.

Tale rapporto periodico si deve sostanziare in un prospetto riepilogativo, contenente una scheda riassuntiva per ciascuna vicenda, con la succinta descrizione del fatto, dell'ammontare dei danni, degli accertamenti svolti e delle risultanze emerse.

Sarà cura della Procura destinataria del rapporto richiedere, ove ne ravvisi la necessità, ulteriori e più approfonditi elementi informativi e documentali su uno o più dei fatti segnalati.

Le fattispecie suscettibili di denuncia, secondo la suddetta procedura semplificata, riguardano i danni derivanti da incidenti stradali, nel caso di mancato risarcimento (totale o parziale) da parte di società assicuratrici.

Qualora dagli accertamenti effettuati in sede di inchiesta amministrativa o dai verbali di accertamento di Polizia non si rivelino fatti dolosi, le amministrazioni potranno procedere ad inoltrare alla Procura regionale competente un rapporto sintetico sui fatti occorsi, salvi successivi approfondimenti da parte della Procura stessa..

7. - Ulteriore attività amministrativa in ordine ai fatti dannosi.

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.

In primo luogo non viene meno la facoltà di "costituire in mora", mediante intimazione o richiesta scritta, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 1219 e 2943 del codice civile, i responsabili del danno, al fine di interrompere la decorrenza del termine di prescrizione.

L'amministrazione ha, poi, il potere - nelle more di decisioni definitive del P.M. presso il giudice contabile - di assumere proprie iniziative nei confronti del dipendente per conseguire, in via amministrativa, la rifusione del danno. Tale, eventuale, circostanza va tempestivamente segnalata al P.M. contabile competente.

E' il caso di precisare, infine, che l'obbligo di denuncia non si esaurisce con la segnalazione dell'evento, ma importa il dovere di riferire costantemente alla Procura regionale competente - anche in assenza di specifiche

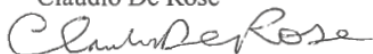
sollecitazioni - in merito ai successivi sviluppi della questione, trasmettendo, con chiaro e preciso riferimento alla denuncia iniziale:

- i risultati di ulteriori indagini disposte di propria iniziativa dall'amministrazione, compresa l'eventuale attivazione e l'esito di procedimenti disciplinari;
- i dati concernenti l'instaurazione di giudizi penali, civili, amministrativi o controversie arbitrali;
- le sentenze pronunciate nei vari gradi di detti giudizi, in copia integrale autenticata, con la precisazione se esse siano passate in giudicato o siano state impugnate.

8. - Il presente atto sostituisce integralmente quello precedente, sullo stesso oggetto, prot. n. I.C./16 del 28 febbraio 1998.

Il Procuratore Generale

Claudio De Rose





Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Ufficio del Contenzioso



Roma,

GDAP-0098024-2009

PU-GDAP-1a00-12/03/2009-0098024-2009

lettera circolare

Ai Signori Provveditori Regionali

Ai Signori Direttori delle Scuole di Formazione e Aggiornamento

e, p.c. Al Signor Vice Capo Vicario del Dipartimento

Al Signor Vice Capo del Dipartimento

Ai Signori Direttori Generali

Al Signor Direttore dell'Istituto Superiore di Studi Penitenziari

Al Signor Direttore dell'Ufficio dell'Organizzazioni e delle Relazioni

Al Signor Direttore del Centro Amministrativo "G. Altavista"

Al Signor Direttore dell'Ufficio Relazioni Sindacali

LORO SEDI

Oggetto: *Anticipo e rimborso delle spese di patrocinio legale. Documentazione.*

Questo Ufficio, competente all'istruttoria delle istanze per la liquidazione delle spese di patrocinio legale (specificamente rimborso e



Ministero della Giustizia

anticipazione), ha rilevato che pervengono numerose pratiche non puntualmente corredate della documentazione necessaria per la valutazione.

Si osserva al riguardo che la trasmissione di istanze contenenti tutti gli elementi utili per accertare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del beneficio, è condizione imprescindibile per una definizione della procedura in tempi rapidi.

Alla luce di tali considerazioni, si ritengono necessarie alcune precisazioni onde evidenziare le condizioni stabilite dalla seguente normativa:

- a. Legge n. 152/75, articolo 32;
- b. Legge n. 135/97, articolo 18;
- c. D.P.R. n. 164/02, articolo 40;
- d. D.P.R. n. 170/07, articolo 17;
- e. D.L. n. 543/1996 convertito nella Legge n. 639/1996, articolo 3, comma 2 bis.

a. Legge n.152/75, articolo 32:

“Nei procedimenti a carico di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o dei militari in servizio di pubblica sicurezza per fatti compiuti in servizio e relativi all’uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, la difesa può essere assunta a richiesta dell’interessato dall’Avvocatura dello Stato o da libero professionista di fiducia dell’interessato medesimo.

In questo secondo caso le spese di difesa sono a carico del Ministero dell’Interno salvo rivalsa se vi è responsabilità dell’imputato per fatto doloso.

Le disposizioni dei commi precedenti si applicano a favore di qualsiasi persona che, legalmente richiesta dall’appartenente alle forze di polizia, gli presti assistenza”.

b. Legge n. 135/97, articolo 18:

“Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di Amministrazioni Statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l’espletamento del servizio o con l’assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle Amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall’Avvocatura dello Stato.



Ministero della Giustizia

Le Amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni di rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità".

c. D.P.R. n. 164/02, articolo 40:

"Fermo restando il disposto dell'articolo 32 della Legge 22-05-1975 n. 152, agli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria indagati per fatti inerenti al servizio, che intendono avvalersi di un libero professionista di fiducia, può essere anticipata, a richiesta dell'interessato, la somma di Euro 2.500,00 per le spese legali, salvo rivalsa se al termine di procedimento viene accertata la responsabilità del dipendente a titolo di dolo".

d. D.P.R. n. 170/07, articolo 17:

"Le disposizioni di cui all'articolo 32 della Legge 22 maggio 1975 n. 152 e dell'articolo 18 del Decreto Legge 25 marzo 1997 n. 67 convertito con Legge 23 maggio 1997 n. 135, si applicano anche a favore del coniuge e dei figli del dipendente deceduto.

In mancanza del coniuge e dei figli del dipendente deceduto, si applicano le vigenti disposizioni in materia di successione. Alla relativa spesa si provvede nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio.

Fermo restando le disposizioni di cui al comma 1, agli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria indagati o imputati per fatti inerenti al servizio, che intendono avvalersi di un libero professionista di fiducia, può essere anticipata, a richiesta dell'interessato, la somma di Euro 2.500,00 per le spese legali, salvo rivalsa se al termine del procedimento viene accertata la responsabilità del dipendente a titolo di dolo".

e. D.L. n. 543/96 convertito nella Legge n. 639/96, articolo 3 comma 2 bis:

"In caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 1 della Legge 14 gennaio 1994 n. 20, le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei Conti sono rimborsate dall'Amministrazione di appartenenza".

RIMBORSO

Il contenuto complessivo delle norme sopraindicate porta ad affermare che in ogni caso in cui il dipendente sia sottoposto a giudizio di responsabilità civile, penale o amministrativa, in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espletamento del



Ministero della Giustizia

servizio o all'assolvimento di obblighi istituzionali, lo stesso è titolare del diritto al rimborso delle spese di difesa sostenute, qualora all'esito del giudizio la responsabilità del dipendente sia esclusa con sentenza di assoluzione.

Si evidenzia che il beneficio trova applicazione solo nel caso in cui i dipendenti siano stati coinvolti in un processo giurisdizionale che abbia avuto ad oggetto l'accertamento di fatti imputabili ad una loro responsabilità civile, penale o amministrativa.

L'articolo 18 della Legge n. 135/97 consente, infatti, di rimborsare le sole spese legali sostenute dal dipendente per la propria difesa nei giudizi passivi in cui cioè si deve accertare la sua responsabilità civile, penale o amministrativa. ✓

Nel caso invece di lite attiva promossa dal dipendente per ricorrere contro un provvedimento dell'Amministrazione, non sussiste alcun diritto a conseguire la ripetizione dell'esborso sostenuto per la difesa, fatta eccezione per la rifusione delle eventuali spese giudiziali che il Giudice liquida in sentenza, ponendole a carico della parte soccombente. ✓

Sulla base di tali considerazioni, si precisa che sono a carico del personale le spese sostenute per la difesa in procedimenti amministrativi avviati dall'Amministrazione (es. procedimento disciplinari).

Il rimborso non è dovuto:

- in caso di sentenza di proscioglimento con formula meramente processuale (es. prescrizione) perché il giudizio non si è concluso con l'esclusione di responsabilità del dipendente, come invece prevede la normativa;
- in caso di patteggiamento, poiché si tratta di sentenza che per taluni aspetti è equiparata ad una pronuncia di condanna.

Per la corresponsione del rimborso è necessaria la seguente documentazione:



Ministero della Giustizia

1. istanza dell'interessato in originale (utilizzando esclusivamente il modello di istanza in allegato che è parte integrante della presente circolare, avendo cura di compilarlo in tutte le sue parti);
2. copia degli atti di maggior rilievo (in originali o copie conformi) del procedimento, contenenti l'imputazione (disposizione di legge che si assume violata dalla condotta del dipendente) unitamente alla descrizione del fatto contestato; in particolare, nel caso di procedimento penale:
 - atto propedeutico al procedimento (es. denuncia, querela);
 - informazioni di garanzia;
 - invito e/o verbale d'interrogatorio;
 - avviso di conclusione delle indagini;
 - richiesta di archiviazione;
 - richiesta di rinvio a giudizio.
3. provvedimento conclusivo del procedimento:
 - decreto o ordinanza di archiviazione e relativa richiesta;
 - sentenza di assoluzione con attestazione del passato in giudicato.
4. nomina dell'avvocato di fiducia;
5. fattura in originale del difensore emessa al dipendente, datata e numerata con numero progressivo, firmata dall'avvocato per quietanza;
6. nota spese del legale che ha patrocinato il dipendente, contenente la specificazione degli onorari, delle spese e delle competenze indicate in modo analitico, con particolare riferimento al numero delle singole prestazioni effettuate (ad esempio numero delle udienze – memorie difensive – numero di accesso agli uffici – numero di sessioni telefoniche – numero interrogatori ecc.);
7. dati anagrafici e fiscali del dipendente – luogo di residenza – numero di conto corrente bancario o postale (coordinate bancarie internazionali codice IBAN);



Ministero della Giustizia

8. procura speciale o delega all'incasso (utilizzando il modello allegato alla presente circolare) firmata dal dipendente a favore dell'avvocato o ad altro delegato, nel caso in cui desideri che la liquidazione delle spese sia a favore di uno dei suddetti.

Esclusivamente per le richieste di rimborso di cui all'articolo 32 Legge n. 152/75, è necessario inoltre un dettagliato rapporto da parte del Direttore dell'Istituto o Servizio sui fatti oggetto del procedimento a carico del dipendente, con formulazione di un sintetico parere in merito alla richiesta ed alla connessione dei fatti col servizio istituzionale.

ANTICIPAZIONE

La normativa sopra menzionata ha introdotto anche la possibilità che l'Amministrazione conceda un'anticipazione sul rimborso definitivo di cui all'articolo 18 Legge n. 135/97 e dall'articolo 40 del D.P.R. n. 164/02, al fine di assicurare al dipendente che venga coinvolto in un procedimento, per i fatti conseguenti all'espletamento di compiti istituzionali, un sostegno economico atto a consentire fin dalla fase iniziale del procedimento gli oneri derivanti dalle esigenze di difesa.

La concessione del beneficio è una possibilità che può essere attivata in presenza di una favorevole prognosi sull'esito del procedimento.

E' fatta salva comunque la ripetizione da parte dell'Amministrazione delle somme erogate al dipendente, qualora venga accertata, a conclusione del procedimento, la responsabilità dello stesso.

Si evidenzia che può essere formulata richiesta di anticipazione una sola volta, anche se il giudizio si protrae per tutti i gradi previsti dalla legge.

Il dipendente interessato alla concessione dell'anticipazione dovrà presentare la seguente documentazione:



Ministero della Giustizia

- I. istanza dell'interessato in originale (utilizzando esclusivamente il modello di istanza in allegato che è parte integrante della presente circolare, avendo cura di compilarlo in tutte le sue parti);
- II. copia degli atti di maggior rilievo (in originali o copie conformi) del procedimento, contenenti l'imputazione (disposizione di legge che si assume violata dalla condotta del dipendente) unitamente alla descrizione del fatto contestato; in particolare, nel caso di procedimento penale:
 - atto propedeutico al procedimento (es. denuncia, querela);
 - informazioni di garanzia;
 - invito e/o verbale d'interrogatorio;
 - avviso di conclusione delle indagini;
 - richiesta di rinvio a giudizio.
- III. richiesta di anticipazione con nota spese dettagliata da parte del difensore, sottoscritta dal medesimo;
- IV. sintesi dei fatti per i quali il dipendente risulti indagato, specificazione dell'attività di servizio a causa della quale gli stessi fatti si siano verificati e lo stato del procedimento;
- V. dati anagrafici e fiscali del dipendente – luogo di residenza – numero di conto corrente bancario o postale (coordinate bancarie internazionali codice IBAN)

La Direzione dell'Istituto avrà cura di trasmettere la documentazione sopra indicata, formulando un sintetico parere in merito alla richiesta, con particolare riferimento alla connessione dei fatti per cui il dipendente è sottoposto a procedimento con il servizio istituzionale.

Si precisa che ove il procedimento si concluda con sentenza favorevole la somma anticipata verrà detratta dall'importo complessivo del rimborso delle spese di difesa. ✓

Qualora invece fosse accertata la responsabilità del dipendente si provvederà al recupero della somma anticipata.



Ministero della Giustizia

La presente lettera circolare sostituisce la precedente prot. 73112 del 25.2.2004.

Le SS.LL. sono pregate di curare la massima diffusione delle presenti disposizioni tra il personale diramandole agli Istituti e Servizi dipendenti.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Franco Ionta

AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Ufficio del Capo del Dipartimento
Ufficio del Contenzioso - Sezione II
Largo Luigi Daga, 2
00164 Roma

Il/La sottoscritto/a nato/a a
(Pr.) il .../.../..... residente a (Pr.) in via
..... nr.C.A.P., Codice Fiscale
..... grado o qualifica in servizio
presso di

P R E M E S S O
che è stato

- 1 indagato per il reato/i
- 1 sottoposto a procedimento nr. c/o il/la
- 1 definito con sentenza o decreto di archiviazione in data

con la presente istanza

C H I E D E

ai sensi dell'articolo 18 Legge 135/97:

- 1 il rimborso delle spese di difesa;
- 1 l'anticipazione delle spese di difesa.

1 ai sensi dell'articolo 32 Legge 152/75:

- 1 il rimborso delle spese di difesa;
- 1 l'anticipo delle spese di difesa a norma dell'art. 40 del D.P.R. 164/02.

C H I E D E

inoltre, che la somma, eventualmente concessa, venga accreditata sul conto corrente bancario o postale intestato al medesimo ☐, all'avvocato ☐, altro delegato ☐ (mettere una crocetta), codice IBAN, oppure di voler ricevere vaglia cambiario ☐ intestato ad uno dei predetti beneficiari.

A L L E G A

la documentazione richiesta ai sensi della circolare nr. _____ del _____.
Copia del tesserino del codice fiscale.

N.B. Eventuali variazioni dei dati suindicati verranno tempestivamente comunicate.
Si resta in attesa di determinazioni.

....., li

IL RICHIEDENTE

Bibliografia

- **AA.VV.** – *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, G. Giappichelli Editore, 2018
- **F. Caringella**, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike Giuridica, 2025
- **S. Cassese**, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2010
- **S. Cassese**, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2019
- **M. Clarich**, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2024
- **G. Corso**, *Il pubblico impiego: responsabilità e disciplina*, Giuffrè, Milano, 2017
- **C. Cudia**, *La responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè Editore, Milano, 2019
- **L. Delfino – F. Del Giudice**. *Manuale di Diritto Amministrativo XXXI ed.* Edizioni Giuridiche Simone, 2014
- **G. D'Auria**, *La responsabilità amministrativa del pubblico dipendente*, Giappichelli, Torino, 2018
- **M.T. D'Urso** – *Rivista della Corte dei conti, n. 3/2021 PARTE I – DOTTRINA 56 - La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*
- **R. Giovagnoli**, *La responsabilità erariale*, Maggioli Editore, Rimini, 2020
- **T. Parisi**, *La responsabilità amministrativa e contabile: principi generali e finalità della relativa azione. L'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. La prescrizione quinquennale. Gli adempimenti procedurali intestati agli Organi interni delle Amministrazioni Pubbliche danneggiate. Intervento del 08.04.2013 alla Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze*

per il corso di alta formazione “Il Danno erariale alla luce della spending review e della funzione di controllo”

- **G. M. Racca – M. Dugato (a cura di)**, *La responsabilità amministrativa e contabile dei pubblici dipendenti*, Il Mulino, Bologna, 2016
- **M. Renna**, *La tutela legale dei dipendenti pubblici: tra assicurazione e obbligo di difesa dell'amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020
- **M. Renna – F. Saitta (a cura di)**, *Pubblico impiego e responsabilità*, Giappichelli, Torino, 2021
- **Guido Rivosecchi** – *Rivista della Corte dei conti*, n. 1/2023, *La Corte dei conti tra controllo sulla finanza pubblica e giurisdizione per responsabilità erariale, oggi*
- **A. Romano**, *Tutela legale del personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco*, in *Il Foro Amministrativo*, 2023
- **F. Saitta**, *Tutela legale e responsabilità dei pubblici dipendenti*, in *Responsabilità amministrativa e contabile*, Maggioli, 2021
- **L. Stortoni – A. Gaito**, *I reati contro la pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 2021

Sitografia

www.anticorruzione.it

www.avvocatidebonis.it

www.diritto.it

www.sistemapenale.it

www.altalex.com/

www.cortecostituzionale.it/

www.cortedeiconti.it

www.camera.it

www.ilsole24ore.com/

www.fratelli-italia.it

www.deputatipd.it/

www.amcorteconti.it/

www.giustiziainsieme.it/

www.normattiva.it

www.onavvf.it

www.fpcgil.it

www.community.omniavis.it

www.ansa.it

STRUMENTI PER LA GOVERNANCE PUBBLICA

COLLANA DELLA DIREZIONE CENTRALE PER LA
PROGRAMMAZIONE E GLI AFFARI ECONOMICI E FINANZIARI

Il primo volume della collana “*Strumenti per la governance pubblica*” curata dalla Direzione centrale per la programmazione e gli affari economici e finanziari avvia un progetto di studi, analisi e approfondimenti tematici tutti riconducibili alla *governance* delle pubbliche amministrazioni, ovviamente con un *focus* sul Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile e, in particolare, sul Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Non si affronteranno solo aspetti strettamente normativi, ma si estenderà l’ottica sui processi decisionali, sulla trasparenza e responsabilità in ambito pubblico, sui sistemi analisi e valutazione delle politiche pubbliche e su quelli di controllo sull’uso delle risorse. In materia di efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa saranno affrontati i temi dell’innovazione amministrativa e della digitalizzazione, nonché della misurazione delle *performance*. Questo primo volume approfondisce il tema della responsabilità del dipendente pubblico e offre uno spaccato delle funzioni della Corte dei conti, con un *focus* sulla tutela legale nel pubblico impiego, anche con riguardo al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Fabio Italia

Dirigente di prima fascia dell’Area Funzioni Centrali. Direttore centrale per la programmazione e gli affari economici e finanziari del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile. Già funzionario direttivo dell’allora Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato e Dirigente di seconda fascia del Ministero dell’Interno, ha curato, nell’ambito degli incarichi dirigenziali rivestiti, la realizzazione di progettualità in materia di innovazione amministrativa, sia per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco che per le Prefetture - Uffici territoriali del Governo.

Francesco Pizzuti

Primo Dirigente Logistico Gestionale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Dirigente dell’Ufficio VIII – Affari generali ed attività logistico gestionali della Direzione centrale per la programmazione e gli affari economici e finanziari - Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile. Già funzionario direttivo presso il Comando dei vigili del fuoco di Bologna e successivamente presso le Scuole Centrali Antincendi e la Direzione Centrale per la Formazione del medesimo Dipartimento. Nell’ambito degli incarichi rivestiti, ha coordinato la gestione amministrativa ed economico-finanziaria e gli affidamenti degli appalti pubblici.