

**Ordine dei Dottori commercialisti e degli Esperti
Contabili di Perugia**

*Percorso di formazione per
Revisori in Enti locali
Venerdì 14 novembre 2014*

***LA RESPONSABILITA'
AMMINISTRATIVA E CONTABILE
NEGLI ENTI PUBBLICI***

Prof.ssa Livia Mercati

La sistematica delle responsabilità nella Pubblica Amministrazione e negli Enti locali in generale

In ambito giuridico la *responsabilità* indica la situazione per cui un soggetto è chiamato a rispondere della violazione di una norma.

In base al tipo di norma violata, si sono definiti, nel tempo, i concetti di *responsabilità civile* (che implica il risarcimento del danno), *responsabilità penale* (che determina l'applicazione di una pena) e *responsabilità amministrativa*.

La sistematica delle responsabilità nella Pubblica Amministrazione e negli Enti locali in generale

Quest'ultima espressione, a sua volta, può avere diversi significati:

- 1) fattispecie alle quali l'ordinamento collega una sanzione amministrativa.
- 2) responsabilità della p.a. verso altri soggetti;
- 3) responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici nei confronti dei terzi;
- 4) responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici nei confronti dell'amministrazione (amministrativo/patrimoniale, contabile, disciplinare, dirigenziale).

La sistematica delle responsabilità nella Pubblica Amministrazione e negli Enti locali in generale

Il **principio di responsabilità** è enunciato dall'art. 28 Cost. “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”.

Il termine “responsabilità” inteso dalla Costituzione si riferisce alla assoggettabilità ad una sanzione dell'autore di un illecito, mentre spesso lo stesso termine è usato in altre normative per indicare il soggetto che deve rendere conto del complesso dell'attività di un ufficio ad esso facente capo.

Ad esempio: la legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990) ha previsto l'istituzione della figura del **responsabile del procedimento**, che soddisfa una esigenza di trasparenza e di identificabilità di un contraddittore all'interno dell'amministrazione procedente che sia individuabile e contattabile dal cittadino, nel segno del superamento del principio dell'impersonalità dell'apparato amministrativo.

La sistematica delle responsabilità nella Pubblica Amministrazione e negli Enti locali in generale

Hanno un particolare rilievo nel diritto amministrativo le due forme di responsabilità c.d. patrimoniale e cioè:

A) la responsabilità civile verso terzi

B) la responsabilità amministrativa o erariale verso l'ente locale

La sistematica delle responsabilità nella Pubblica Amministrazione e negli Enti locali in generale

A) la responsabilità civile verso terzi:

Se consideriamo il rapporto tra p.a. e terzi: precontrattuale (1337-1338 c.c.); contrattuale (1173 ss. c.c.); extracontrattuale (2043 ss. c.c.)

Se consideriamo invece: p.a., funzionario o dipendente e terzi dall'art. 28 Cost. si ricava che si tratta di una responsabilità c.d. solidale tra dipendente (o amministratore) e ente pubblico, anche se quasi sempre il privato si rivolge direttamente alla p.a. (rapporto di servizio e imputazione giuridica del fatto alla pubblica amministrazione)

Ciò non esclude la presenza di responsabilità esclusive del funzionario (se il fatto non è riferibile alla p.a.) o della p.a. stessa (nel caso di danno anonimo)

Nel caso in cui la p.a. venga condannata, può innescarsi, ad iniziativa del P.R. presso la Corte dei conti, un giudizio per responsabilità erariale (sub B).

La sistematica delle responsabilità nella Pubblica Amministrazione e negli Enti locali in generale

A) la responsabilità civile verso terzi:

La struttura della responsabilità extracontrattuale si basa sulla presenza dei seguenti elementi:

Il fatto

L'elemento soggettivo

Il nesso causale

L'ingiustizia del danno

La normativa di settore richiama questa struttura (artt. 22 e 23, d.P.R. n. 3/1957, confermati dall'art. 55 del d.lgs.vo n. 165/2001), anche se sussistono, per ciascuno degli elementi considerati, alcune differenze.

La sistematica delle responsabilità nella Pubblica Amministrazione e negli Enti locali in generale

A) la responsabilità civile verso terzi:

Il fatto: commissivo od omissivo; cause di giustificazione: ordine del superiore; diffida.

L'elemento soggettivo: secondo l'art. 23 d.P.R. n. 3/1957 è danno ingiusto solo quello causato con dolo o colpa grave, mentre nella resp.civ. vale anche la colpa lieve

Il nesso causale

L'ingiustizia del danno: a partire dalla Cass. sez. un. n. 500/1999 è ingiusto (e dunque risarcibile) anche la lesione degli interessi legittimi.

La sistematica delle responsabilità nella Pubblica Amministrazione e negli Enti locali in generale

B) la responsabilità amministrativa o erariale verso l'ente locale:

riguarda i danni che il soggetto agente può procurare
in via indiretta o diretta
all'amministrazione di appartenenza
o ad altra amministrazione.

La sistematica delle responsabilità nella Pubblica Amministrazione e negli Enti locali in generale

Art. 93, Tuel, accomuna, per il profilo della responsabilità, amministratori e dipendenti;

primo comma, Tuel, rinvia alle ‘norme vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato’

Art. 93, secondo e terzo comma, (e art. 226 – conto del teroriere – e 233 – conto degli agenti contabili interni) Tuel: riguarda la responsabilità contabile in senso stretto, cioè quella connessa al ‘maneggio’ di denaro pubblico (agenti contabili e agenti della riscossione).

La sistematica delle responsabilità nella Pubblica Amministrazione e negli Enti locali in generale

Art. 93, quarto comma, Tuel: riguarda la responsabilità patrimoniale per danno erariale in senso stretto e afferma che 'l'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto. La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi salvo il caso in cui vi sia stato illecito arricchimento del dante causa e conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi' (riprende le stesse affermazioni della l. n. 20/1994).

Art. 248, comma quinto: responsabilità da dissesto finanziario che aggiunge sanzioni 'politiche' agli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario (incandidabilità per 10 anni) e la sanzione pecuniaria da 5 a 20 volte la retribuzione mensile lorda (stessa cosa vale per i componenti del collegio dei revisori).

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

Si definisce responsabilità amministrativa la responsabilità in cui incorre il soggetto che, in violazione dei doveri che gli derivano dal rapporto di servizio, abbia cagionato danno di carattere patrimoniale all'amministrazione di appartenenza o ad altra amministrazione.

Si definisce responsabilità contabile quella alla quale sono sottoposti gli agenti contabili, cioè coloro che hanno 'maneggio' di denaro pubblico; salvo che per l'obbligo della resa del conto, è ormai sottoposta alle stesse regole della prima.

Nell'uno e nell'altro caso il giudice competente è la Corte dei conti che, secondo l'art. 103, secondo comma, Cost., «ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge».

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

Le due forme di responsabilità possiedono caratteristiche diverse:

- La responsabilità contabile dipende dal semplice fatto che l'agente contabile non è in grado di dimostrare la correttezza dei suoi conti e non può, quindi, dimostrarne la regolarità ottenendo il c.d. 'discarico'; la responsabilità contabile può confluire nella responsabilità amministrativa laddove si dimostri che abbia dato luogo a pregiudizio patrimoniale.
- La responsabilità amministrativa è configurata in termini più elastici, perché presuppone che si compia, da parte del giudice contabile, una valutazione accurata della situazione nella quale l'attività si è svolta, sia sotto il profilo oggettivo che sotto quello soggettivo.

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

La responsabilità amministrativa ha bisogno di un presupposto soggettivo, consistente in un **rappporto di servizio** tra l'autore della condotta e la pubblica amministrazione; la giurisprudenza più recente è nel senso di ritenere che sono sottoposti alla giurisdizione contabile tutti coloro che amministrano risorse oggettivamente pubbliche, indipendentemente, cioè, dalla natura pubblica o privata del soggetto agente e dell'attività esercitata (Cass., sez. un., 22 dicembre 2003, n. 19667)

- Occorrono, inoltre, i cd. elementi costitutivi:
 - la condotta antigiuridica
 - il **danno per l'erario**, inteso come pregiudizio economicamente valutabile
 - il rapporto di causalità fra la condotta antigiuridica e l'evento dannoso (nesso causale)
 - l'elemento soggettivo, rappresentato dal dolo o dalla colpa grave.

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

- Art. 82, r.d. n. 2440/1923: “l’impiegato che, per azione od omissione, anche solo colposa, nell’esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo”;
- Art. 52, r.d. n. 1214/1934: “i funzionari, impiegati o agenti...che nell’esercizio delle loro funzioni per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo stato o ad altra amministrazione....”;
- Art. 18, d.P.R. n. 3/1957: “l’impiegato delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio”.

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

Art. 1, c. 1. La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con **dolo o con colpa grave**, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

- *1-bis.* Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità.
- *1-ter.* Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.
- *1-quater.* Se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso.

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

- La responsabilità amministrativa è **personale**.
- Non si trasmette agli eredi, fatto salvo il caso di illecito arricchimento del *de cuius*.
- Non ha carattere solidale: è parziaria.
- Il principio della solidarietà tra condebitori diviene applicabile solo se vi sia stato un arricchimento illecito o se l'azione è stata dolosa.

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

- Il giudice contabile può porre a carico dei responsabili “tutto o parte” del danno accertato o del valore perduto.
- Tale peculiarità si chiama “potere riduttivo” e consente alla Corte dei conti, dopo la determinazione del danno economico, di ridurre quantitativamente l’ammontare del risarcimento, tenendo conto di circostanze soggettive ed oggettive idonee a ridurre la riprovevolezza della condotta del soggetto agente.
- Il potere riduttivo, cioè, può venire esercitato solo dopo che il giudice contabile ha determinato l’ammontare del danno erariale, che si calcola tenendo conto anche degli eventuali vantaggi che siano derivati dal medesimo comportamento.

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

- Per espressa disposizione normativa, l'azione di responsabilità amministrativa si prescrive in cinque anni.
- Il termine decorre dalla data in cui si è verificato l'evento dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

- Emerge, in secondo luogo, che l'elemento psicologico richiesto è costituito dalla **colpa grave**.
- La scelta del legislatore si giustifica con la necessità di non gravare eccessivamente il soggetto - legato alla p.a. da un rapporto di servizio - con il rischio di incorrere in responsabilità anche per colpa o per colpa lieve.
- Il soggetto, infatti, si trova per lo più ad operare in una realtà molto complessa, nella quale si applicano disposizioni a volte di difficile interpretazione, spesso in situazioni organizzative estremamente complesse.

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

- La regola della «insindacabilità delle scelte discrezionali» sta a significare che il giudice contabile, così come qualsiasi altro giudice nel nostro ordinamento, non può sindacare il merito dell'attività amministrativa, cioè le scelte operate dal soggetto agente in ordine all'interesse pubblico ed alle modalità attraverso le quali quell'interesse viene perseguito.
- La Corte dei conti può però valutare il modo in cui è stato esercitato il potere discrezionale, cioè può verificare se quel potere è stato esercitato nel rispetto dei principi generali che reggono l'attività amministrativa.
- L'eventuale illegittimità o antigiuridicità qualifica così i comportamenti dei soggetti agenti, ma non comporta l'annullamento dell'atto amministrativo.

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

- L'art. 1, comma *ter*, dell'art. 20, l. n. 20/1994, elimina la responsabilità dell'organo politico quando la sua scelta – dalla quale è derivato un danno per la p.a. – sia stata determinata dalla necessità di seguire la valutazione di un organo tecnico, valutazione che – per non causare danno – avrebbe dovuto essere diversamente effettuata.
- La norma prende qui in considerazione il comportamento rilevante ai fini dell'evento dannoso e non l'elemento soggettivo.
- Deve però trattarsi di un parere tecnico che la norma obbligatoriamente richiede, mentre tale ipotesi di esenzione di responsabilità non si applica se l'organo politico abbia scelto discrezionalmente di sentire il parere dell'organo tecnico.

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

- Nel corso del tempo sono state introdotte numerose disposizioni che richiamano espressamente la responsabilità erariale quale diretta conseguenza della mancata osservanza di disposizioni volte sostanzialmente ad assicurare il contenimento della spesa pubblica e spesso riproducono e definiscono fattispecie già individuate dalla giurisprudenza contabile.
- Per lo più queste disposizioni – nel rispetto del principio di separazione tra politica ed amministrazione – si rivolgono alla dirigenza, ma ne esistono alcune che sono dirette anche agli amministratori.

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

- Ad esempio:
- l'art. 3, comma 59, l. 24 dicembre 2007, n. 244: sancisce la nullità del contratto con il quale un ente pubblico assicura i propri amministratori per i rischi connessi alla responsabilità per danni cagionati all'amministrazione pubblica, derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali e stabilisce che, in caso di violazione del divieto, l'amministratore che ha posto in essere il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto;
- l'art. 30, quindicesimo comma, l. n. 289/2002, che punisce con una sanzione pecuniaria gli amministratori per la violazione di obblighi e di divieti in materia di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento.
- l'art. 31, l. n. 183/2011 che prevede, in caso di fittizio rispetto del PSI, l'irrogazione agli amministratori di una sanzione fino ad un massimo di dieci volte l'importo dell'indennità.

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

- Art. 240, Tuel: *sulla responsabilità dell'organo di revisione*
- Diligenza del mandatario (2407 c.c.; 1710 c.c.) e obbligo di riservatezza
- I revisori, una volta accettata la nomina, si incardinano nella struttura dell'ente con un rapporto uguale a quello di servizio da svolgersi in aderenza a precise regole giuridiche (Corte dei conti, del. n. 2/1992)
- Sulla **RESPONSABILITÀ DEI REVISORI** è intervenuta la Corte di Cassazione con la sentenza n. 7972 del 4/07/1997 in cui afferma : “svolgono una funzione pubblica tutti quei soggetti che possono e debbono, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, formare e manifestare la volontà della pubblica amministrazione ovvero poteri autoritativi o certificativi”.
- Al momento della conoscenza dei fatti (gravi irregolarità di gestione) scatta l'obbligo di denuncia alla Corte dei conti (presupposti e limiti).

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

La Corte dei Conti sez. II, con delibera n. 26 del 6/02/1992, ha stabilito che:

- Sono applicabili ai revisori le norme del codice civile anche se mancano norme di rinvio in tal senso;
- La loro eventuale responsabilità è solidale e non sussidiaria (componenti e amministratori).
- **Responsabilità Patrimoniale perché opera sotto la Giurisdizione della Corte dei Conti si ha per:** inosservanza dolosa o colposa degli obblighi di servizio da cui scaturisce un danno economicamente rilevante e dà luogo al risarcimento;
- Comportamento doloso o colposo;
- Evento dannoso: nesso di causalità tra comportamento e danno;
- Culpa in vigilando: i revisori rispondono per danni cagionati con dolo o colpa grave di fronte al giudice ordinario e alla Corte dei Conti per danni patrimoniali cagionati all'Ente.

La disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa

- Al momento della conoscenza dei fatti (gravi irregolarità di gestione) scatta l'obbligo di denuncia alla Corte dei conti (presupposti e limiti).
- Contenuto della denuncia
- Il 'tempo' della denuncia
- Gli obblighi successivi