

**Ministero dell'Istruzione e del Merito**  
**Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia**  
**Milano 8 aprile 2025**

**Evento formativo per i dirigenti scolastici**

**Relazione di Paolo Evangelista**  
**Procuratore Regionale della Corte dei conti della Lombardia**  
**sul tema:**

**LE RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA E  
CONTABILE DEL DIRIGENTE SCOLASTICO**  
**con particolare riferimento alla gestione dei  
progetti con fondi del PNRR**

## SCHEMA INTERVENTO

### **I. I presupposti per configurare la responsabilità amministrativa-contabile dinanzi alla Corte dei conti – I riferimenti normativi**

- come si determina il danno erariale
- la valutazione dell'elemento soggettivo: dolo o colpa grave
- il concorso di condotte dolose e gravemente colpose
- la responsabilità per l'omessa o ritardata denuncia del danno erariale

II. La gestione dei progetti finanziati con fondi del PNNR assegnati alle Istituzioni scolastiche

III. Esame della giurisprudenza della Corte dei conti e di casi concreti dove possono emergere profili di responsabilità amministrativa-contabile dei dirigenti scolastici

# I PRESUPPOSTI DELLA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

## I riferimenti normativi

Art. 103 Costituzione italiana

**2. La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.**

La differenza tra responsabilità **amministrativa-contabile** e la **responsabilità contabile** in senso stretto.

- Il giudizio ordinario di responsabilità amministrativa-contabile (*interpositio legislatoris*)
- Il giudizio di conto (**necessarietà** – rientra nelle materie di contabilità pubblica)

Responsabilità contabile – giudizio di conto .

D.Lgs. 26/08/2016, n. 174 - Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124. All. 1 .

### Parte III

#### Giudizio sui conti

Art. 137 Ambito del giudizio di conto (in vigore dal 7 ottobre 2016)

**1. La Corte dei conti giudica sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto a termini di legge.**

# I PRESUPPOSTI DELLA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

I soggetti convenibili nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti.

## I GIUDIZI DI CONTO

### La norma generale di riferimento per gli agenti contabili, di diritto e di fatto.

R.D. 12/07/1934, n. 1214 -Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti.

Capo V

Attribuzioni giurisdizionali

Sezione I

Dei giudizi di conto e di responsabilità

Art. 44.

La Corte giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di **maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato**, e di **coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione** negli incarichi attribuiti ai detti agenti.

La Corte giudica pure sui conti dei tesorieri ed agenti di altre pubbliche amministrazioni per quanto le spettano a termini di leggi speciali.

# Responsabilità amministrativo-contabile

Legge 14 gennaio 1994 n.20

## Art.1 – Azione di responsabilità

### 1. Azione di responsabilità <sup>(2)</sup>.

«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**. La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso»

La responsabilità amministrativo-contabile.

Presupposti:

- condotta dolosa o gravemente colposa (elemento soggettivo)
- il danno erariale (elemento oggettivo)
- il nesso di causalità tra condotte ed evento di danno

# I PRESUPPOSTI DELLA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

I soggetti convenibili nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti.

Le persone fisiche e giuridiche che possono essere evocati/citati nel giudizio di responsabilità amministrativa-contabile per danno erariale.

## L'evoluzione della giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di Cassazione

- 1) I dipendenti delle Amministrazioni pubbliche: Stato, Enti territoriali ed Enti pubblici - casistica
- 2) I soggetti privati nei cui confronti si istaura il cd. **rapporto di servizio in senso lato**.
  - **L'inserimento di fatto nell'apparato organizzativo della Pubblica Amministrazione e/o che sono tenuti a rispettare regole 'proprie' pubblicistiche:**
    - **il Presidente del Consiglio di Istituto, banca tesoriera, il direttore dei lavori**
    - **i medici specialisti ed i centri diagnostici in regime di convenzionamento esterno**
    - **Centri di formazione professionale – Cofinanziamenti UE**
    - **I privati che percepiscono fondi pubblici a destinazione vincolate: il cd. sviamento funzionale delle risorse pubbliche**

## L'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Cassazione

### I SOGGETTI PRIVATI convenibili nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti.

- **I privati che percepiscono fondi pubblici a destinazione vincolate: il cd. sviamento funzionale delle risorse pubbliche**
- **Rapporto di servizio ‘in senso lato’ o funzionale – l’orientamento delle SSUU della Cassazione**

Cass. sez. un. 24 gennaio 2022, n. 1994

«11. Il nucleo argomentativo comune ai due ricorsi non mette in discussione il fermo orientamento di questa Corte alla cui stregua, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, tra la pubblica amministrazione che eroga un contributo e il privato che lo riceve si instaura un rapporto di servizio, **sicché il percettore del contributo o del finanziamento risponde per danno erariale innanzi alla Corte dei conti, qualora, disponendo della somma in modo diverso da quello programmato, frustra lo scopo perseguito dall'ente pubblico** (SSUU n. 1775/2013; SSUU n. 2287/2014; SSUU n. 3310/2014; SSUU n. 1515/2016; SSUU n. 21297/2017; SSUU n. 28504/2017; SSUU n. 11185/2018; SSUU n. 15342/2018; SSUU n. 13245/2019).»

I PRESUPPOSTI PER LA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA-CONTABILE:  
**IL DANNO ERARIALE : come si determina e quando si verifica**

IL DANNI ERARIALI CONFIGURABILI :

Il danno **diretto** : come si quantifica.

- Il cd. danno all'immagine
- Acquisto di beni inutili
- L'assunzione di personale in assenza dei presupposti previsti dalla normativa vigente
- Retribuzione corrisposta in violazione della normativa contrattuale

Il danno **indiretto**

- Sentenza di condanna dell'Amministrazione scolastica
- Infortunio di alunno all'interno o all'esterno dell'edificio scolastico
- Condotta antisindacale del dirigente scolastico
- Violazione della normativa sulla privacy o della sicurezza sugli ambienti di lavoro del personale docente e ATA
- Annullamento dello scrutinio finale o di esami di maturità

# **fattispecie di mancato adempimento all'obbligo di denuncia di fatti che lasciano configurare responsabilità amministrativo-contabile**

## **LA PRESCRIZIONE DEL DIRITTO AL RISARCIMENTO DEL DANNO ERARIALE**

Art. 1 L. n. 20 del 1994 – Azione di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti

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

...

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

## Il cd. DANNO ALL'IMMAGINE

### Le innovazioni introdotte dalla legge anticorruzione n.190/2012

Art. 1 legge n. 20/1994

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

*1-septies. Nei giudizi di responsabilita' aventi ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1-sexies, il sequestro conservativo di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, e' concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale»*

LA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA-CONTABILE .  
I DIVERSI PROFILI DI DANNO ERARIALE CONSEGUENTI  
A CONDOTTE PENALMENTE RILEVANTI

**L'elevata probabilità di apertura di istruttoria/vertenza dalla Procura regionale della Corte dei conti.**

- Obbligo di denuncia del PM penale ex art. 129 Disp. Att. c.p.p.  
*«3. Quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, il pubblico ministero informa il procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia della imputazione .*
- 3-bis. Il pubblico ministero invia la informazione contenente la indicazione delle norme di legge che si assumono violate anche quando taluno dei soggetti indicati nei commi 1 e 2 è stato arrestato o fermato ovvero si trova in stato di custodia cautelare.»*
- Obbligo del Procuratore Regionale della Corte dei conti di aprire istruttoria anche se la cd. *notitia damni* ovvero di un fattispecie di danno erariale **attuale e concreta** si possa acquisire dai mezzi di informazione (stampa, servizi giornalistici televisivi etc. )
- Obbligo di denuncia del danno erariale dall'Amministrazione di appartenenza del/dei dipendenti coinvolti (art. 1, comma 3, L. n. 20/1994 – azione di responsabilità)

## L'ELEMENTO SOGGETTIVO: LA COLPA GRAVE

Con la legge n. 20/1994 è stata prevista una specifica DEROGA ai principi civilistici in tema di elemento soggettivo o psicologico per affermare la responsabilità amministrativa : è necessaria la colpa **GRAVE o una condotta dolosa**

*«Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame» (ossia la responsabilità amministrativo-contabile ...) la predetta limitazione si pone in piena armonia con la finalità di determinare “quanto del rischio della attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di **un punto di equilibrio** tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di **stimolo e non di disincentivo**»*  
(C.Cost. sentenza n. 371 del 20 novembre 1998)

## L'ELEMENTO SOGGETTIVO NELLA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA- CONTABILE: LA COLPA *GRAVE*

Criteri di individuazione della gravità della colpa.

«Pertanto, avuto riguardo alla necessità, ai fini della responsabilità amministrativo-contabile, del riscontro di una colpa grave (*quae dolo equiparatur*), occorre evidentemente verificare, secondo un **giudizio prognostico condotto ex ante ed in concreto**, la misura dello scostamento tra la condotta effettivamente tenuta e quella richiesta dalla norma cautelare cui ci si doveva attenere (profilo oggettivo del grado della colpa), avuto altresì riguardo (dato che nella specie assume peculiare rilievo) **alle circostanze del caso concreto** oltre che al parametro dell'agente modello nel senso dianzi specificato (profilo soggettivo o individualizzante della colpa).»

La gravità della colpa deve essere riscontrata con una **valutazione ex ante** ovvero si deve tener conto del contesto in cui è stata assunta la scelta o il provvedimento poi rivelatosi causativo di danno erariale.

Colpa con **previsione dell'evento**

## IL PROBLEMA DEL **CONCORSO** DI CONDOTTE DOLOSE CON CONDOTTE OMISSIVE COLPOSE .

### La responsabilità **cd. sussidiaria**

In questi casi la giurisprudenza consolidata della Corte dei conti tende ad imputare il danno (ovvero soltanto una parte di esso) a coloro i quali abbiano omesso di esercitare la vigilanza sull'operato dell'agente a titolo di responsabilità “**sussidiaria**”, ammettendo quindi che la responsabilità principale di chi ha agito dolosamente debba essere perseguita per l'intero.

La responsabilità concorrente a titolo di **colpa grave** dei soggetti che omisero il controllo potrà pertanto concretamente operare soltanto nel caso in cui l'esecuzione della sentenza di condanna nei confronti dell'agente a titolo di dolo non determini la soddisfazione dell'ente danneggiato (beneficium excussionis)

## LE GARANZIE offerte dall'ordinamento

### Il diverso trattamento nei confronti dei responsabili del danno erariale conseguente a condotte dolose rispetto a condotte colpose

a) Nella casistica giurisprudenziale la colpa grave è stata riscontrata, nelle ipotesi di danno indiretto, solo previa **autonoma** valutazione del giudice contabile . Nel giudizio civile o amministrativo che ha comportato la condanna dell'Ente pubblico è **sufficiente** il rinvenimento dell'elemento soggettivo della colpa (anche non grave).

Sovente il dipendente pubblico **non** è stato coinvolto nel giudizio risarcitorio, per cui ha la possibilità di essere sentito personalmente dal PM contabile a seguito di notifica di invito a fornire deduzioni

b) In caso di concorso di azioni gravemente colpose (e non di dolo) sussiste un'obbligazione parziaria : il responsabile risponde solo per la parte del danno che ha contribuito a realizzare, in base al ruolo e la funzione esercitata nel caso concreto.

Se il danno erariale è conseguente a condotte dolose sussiste la solidarietà dell'obbligazione.

c) In caso di condotta gravemente colposa è possibile la cd. riduzione dell'addebito (assenza di precedenti disciplinari, carenze di personale in organico etc.)

d) l'obbligazione risarcitoria è trasmissibile agli eredi **solo in caso di condotte dolose** con illecito arricchimento del de cuius ed indebito arricchimento degli eredi



# Responsabilità amministrativo-contabile

## Legge 14 gennaio 1994 n.20

### Art.1 – Azione di responsabilità

#### 1. Azione di responsabilità <sup>(2)</sup>.

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. **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 vistati 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 <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>.

1-bis. Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità <sup>(5)</sup>.

## **Responsabilità amministrativo-contabile**

**Legge 14 gennaio 1994 n.20**

### **Art.1 – Azione 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 (6).

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

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

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

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

## **Responsabilità amministrativo-contabile**

**Legge 14 gennaio 1994 n.20**

**Art.1 – Azione di responsabilità**

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

2-bis. Per i fatti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 324, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1993, n. 423, la prescrizione si compie entro cinque anni ai sensi del comma 2 e comunque non prima del 31 dicembre 1996 .

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

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

4. La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge

**Responsabilità amministrativo-contabile**  
**D.L. 16/07/2020, n. 76**  
**Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.**  
**Il cd. SCUDO ERARIALE**

Capo IV

Responsabilità

Art. 21. Responsabilità erariale

In vigore dal 1 giugno 2021

1. All'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: "La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso."
2. Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e **fino al 30 aprile 2025**, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati **da omissione o inerzia del soggetto agente. (1)**

---

(1) Comma così modificato dalla legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120, dall'art. 51, comma 1, lett. h), D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, dall'art. 1, comma 12-quinquies, lett. a), D.L. 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2023, n. 74, e, successivamente, dall'art. 8, comma 5-bis, D.L. 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, **dalla L. 23 febbraio 2024, n. 18.**