

CIRCOLARE N. 19



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA
UFFICIO XIII

Roma,

Alle Ragionerie Territoriali dello Stato

e, p.c.

Al Ministero della Giustizia

Dipartimento per gli Affari di
Giustizia
Direzione generale della giustizia
civile
prot.dag@giustiziacert.it

Dipartimento dell'Organizzazione
Giudiziaria, del Personale e dei
Servizi
Direzione generale del bilancio e
della contabilità
prot.dog@giustiziacert.it

OGGETTO: Controllo di regolarità amministrativa e contabile delle spese di giustizia.

Si fa riferimento a talune problematiche relative ai controlli di regolarità amministrativa e contabile emerse in sede di controllo da parte delle Ragionerie Territoriali dello Stato dei rendiconti delle spese di giustizia resi dai funzionari delegati presso gli uffici giudiziari.

Al riguardo, ai fini di una più puntuale trattazione della tematica in parola, appare opportuno, preliminarmente, un breve richiamo ai principi che informano il controllo di regolarità amministrativa e contabile, come esplicitati nel decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, recante la riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile che, peraltro, si pongono in linea di continuità con le precedenti disposizioni recate dalla legge e dal regolamento di contabilità generale dello Stato (art. 29¹ R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, e artt. 161², 171³, 174⁴ R.D. 23 maggio 1924, n. 827).

Come precisato dall'articolo 2 del predetto decreto legislativo, tale controllo, svolto dagli organi appositamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione e, in particolare, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, attraverso i propri uffici centrali e periferici e i Servizi ispettivi di finanza pubblica nonché dai collegi di revisione e sindacali presso gli enti e organismi pubblici, è preordinato ad assicurare la legittimità e proficuità della spesa ed ha per oggetto gli atti aventi riflessi finanziari sui bilanci dello Stato, delle altre amministrazioni pubbliche e degli organismi pubblici.

Nel medesimo articolo, e segnatamente al comma 5, viene ulteriormente ribadito che il controllo di regolarità amministrativa e contabile è volto a garantire la legittimità contabile e

¹ **art. 29:** *I disegni di legge, che importino o riflettano spese a carico dello Stato, sono proposti dal ministro da cui dipendono i servizi ai quali le spese si riferiscono, di concerto col Ministro delle finanze. Sono del pari emanati di concerto col Ministro delle finanze, gli altri provvedimenti che regolino comunque l'assunzione di nuovi oneri, oppure modificazioni o deroghe a precedenti disposizioni adottate su proposta o di concerto col detto ministro. Il Ministro delle finanze esercita il riscontro finanziario e contabile su tutte le amministrazioni dello Stato e sulle aziende autonome che ne dipendono. A tale fine esso ha facoltà di disporre verifiche ed ispezioni presso qualsiasi ufficio o servizio che abbia gestione finanziaria o attribuzioni contabili.*

² **art.161:** *Il ragioniere generale dello Stato propone all'approvazione del ministro delle finanze:*

- a) *le scritture che debbono essere tenute nelle ragionerie dei ministeri, delle amministrazioni centrali, degli uffici provinciali e compartimentali e negli uffici esecutivi;*
- b) *i provvedimenti che in materia di contabilità si rendano necessari anche per soddisfare a speciali esigenze di servizio;*
- c) *i regolamenti e le istruzioni in materia di contabilità e le relative varianti e riforme;*
- d) *le istruzioni per stabilire la specie e la forma dei documenti e delle comunicazioni che le ragionerie centrali e degli uffici provinciali e compartimentali debbono trasmettere alla ragioneria generale per il riscontro contabile di tutta la gestione finanziaria, e per l'adempimento degli altri incarichi ad essa affidati dalle disposizioni in vigore;*
- e) *le verifiche, ispezioni e indagini reputate opportune, nell'interesse della finanza, presso qualsiasi ufficio o servizio che abbia gestione finanziaria o attribuzioni contabili.*

³ **art.171:** *Il ragioniere generale, quando lo creda opportuno, dispone la verifica delle singole ragionerie centrali.*

I funzionari che eseguono la verifica hanno particolarmente l'obbligo:

- a) *di esaminare le scritture concernenti le contabilità del bilancio e del patrimonio;*
- b) *di esaminare se i rapporti fra le ragionerie centrali e le divisioni amministrative, nonché fra queste e gli uffici provinciali dipendenti, si svolgano in modo da assicurare che le ragionerie medesime siano in grado di seguire lo svolgimento della gestione fino dai primi atti che in qualunque modo impegnino il bilancio dello Stato o altrimenti interessino i diritti e gli obblighi dell'erario;*
- c) *di esaminare la situazione degli impegni di spesa in relazione agli stanziamenti di bilancio;*
- d) *di accertare come vengano da ciascuna ragioneria centrale adempiute le funzioni ad essa attribuite;*
- e) *di verificare la gestione dei cassieri delle amministrazioni centrali.*

⁴ **art.174:** *Le verifiche alle ragionerie delle intendenze di finanza sono esclusivamente disposte dal ragioniere generale dello Stato.*

I funzionari incaricati delle verifiche debbono:

- a) *esaminare gli atti e le scritture delle ragionerie predette, e ispezionare tutte le loro operazioni in relazione ai compiti che alle ragionerie sono assegnati;*
- b) *esaminare se i rapporti tra dette ragionerie e i reparti amministrativi delle intendenze, come pure fra questi e i dipendenti uffici esecutivi, si svolgano in modo da assicurare la loro coordinata azione, ai fini della gestione finanziaria e patrimoniale dello Stato*

amministrativa, al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Alla stregua delle richiamate disposizioni non v'è dubbio che i controlli di regolarità amministrativa e contabile abbiano ad oggetto, in linea generale, le gestioni amministrative e dunque l'attività amministrativo-contabile svolta dagli uffici giudiziari, con particolare riguardo alla legittimità ed alla economicità delle spese sostenute a carico del bilancio dello Stato, in vista dell'esigenza di assicurare, in un'ottica di funzionalità e razionalità, la migliore utilizzazione possibile delle risorse disponibili. Non è invece soggetta ai predetti controlli l'attività degli organi giurisdizionali, la cui autonomia ed indipendenza è costituzionalmente garantita (articolo 104 della Costituzione) .

In particolare, le Ragionerie territoriali dello Stato esercitano, in virtù di quanto disposto dall'articolo 11 del D. Lgs. n.123/2011, il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile dei rendiconti amministrativi presentati dai funzionari delegati presso gli uffici giudiziari, che sono tenuti a rendere il conto finanziario della loro gestione al termine di ciascun esercizio finanziario, corredandolo della documentazione giustificativa delle spese effettuate.

Il pagamento di dette spese, peraltro, non fa eccezione alle regole generali di contabilità di Stato, come previsto dall'articolo 21, comma 2, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, a norma del quale *“al pagamento delle spese di giustizia si provvede secondo le ordinarie procedure stabilite dalla vigente normativa di contabilità generale dello Stato”*.

Tale previsione avvalorata, dunque, la necessità di verifica, anche per le spese di giustizia, dell'osservanza delle regole che governano il pagamento delle spese dello Stato, da parte degli organi a ciò deputati.

In considerazione di ciò, con riferimento alle spese in argomento, si è già avuto modo di precisare che, nella fase del pagamento, anche laddove i compensi liquidati attengano ad incarichi fiduciari *ad personam* conferiti dal magistrato al fine di soddisfare particolari esigenze processuali, trovano piena applicazione da parte del funzionario delegato, quale ordinatore secondario di spesa, le regole previste per il pagamento delle spese dello Stato (a titolo esemplificativo, *in primis*, la sussistenza del titolo giustificativo della spesa, la previa verifica di regolarità contributiva, la verifica prevista dall'articolo 48 bis del DPR n.602/1973, ecc.....).

Ovviamente, anche per quanto attiene al controllo dei rendiconti delle spese di giustizia resi dai funzionari delegati presso gli uffici giudiziari, le Ragionerie territoriali dello Stato

osservano la procedura prevista dall'articolo 14 del D.Lgs.n.123/2011, provvedendo, entro l'esercizio finanziario successivo alla presentazione degli stessi, al discarico di quelli ritenuti regolari o alla formulazione di osservazioni qualora si riscontrino irregolarità di carattere amministrativo-contabile.

Nell'ambito dei controlli sopra indicati, tuttavia, possono essere oggetto di osservazione spese disposte dai funzionari delegati in base a decreti di pagamento emessi dal magistrato per la liquidazione delle spettanze al difensore nel caso di patrocinio a spese dello Stato, ai propri ausiliari (periti, consulenti tecnici, interprete, traduttori, ecc...) dell'indennità di custodia, nonché delle spese per la demolizione e la riduzione in pristino dei luoghi, ai sensi degli articoli 82⁵, 83⁶, 168⁷ e 169⁸ del D.P.R. 30 maggio 2002, n.115, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia.

Non v'è dubbio che con il decreto di pagamento, che il legislatore vuole motivato, il magistrato procede ad una quantificazione attraverso valutazioni discrezionali, come pure precisato dal Ministero della Giustizia nelle proprie circolari.⁹

Al riguardo, appare opportuno evidenziare che il decreto di pagamento emesso dal magistrato è un provvedimento giurisdizionale, a contenuto decisorio, adottato *inaudita altera parte*, impugnabile esclusivamente attraverso ricorso in opposizione, secondo quanto disposto dal richiamato testo unico.

⁵**Art.82:** 1. L'onorario e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, osservando la tariffa professionale in modo che, in ogni caso, non risultino superiori ai valori medi delle tariffe professionali vigenti relative ad onorari, diritti ed indennità, tenuto conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa.

2. Nel caso in cui il difensore nominato dall'interessato sia iscritto in un elenco degli avvocati di un distretto di corte d'appello diverso da quello in cui ha sede il magistrato competente a conoscere del merito o il magistrato davanti al quale pende il processo, non sono dovute le spese e le indennità di trasferta previste dalla tariffa professionale.

3. Il decreto di pagamento è comunicato al difensore e alle parti, compreso il pubblico ministero.

⁶**Art.83:** 1. L'onorario e le spese spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, secondo le norme del presente testo unico.

2. La liquidazione è effettuata al termine di ciascuna fase o grado del processo e, comunque, all'atto della cessazione dell'incarico, dall'autorità giudiziaria che ha proceduto; per il giudizio di cassazione, alla liquidazione procede il giudice di rinvio, ovvero quello che ha pronunciato la sentenza passata in giudicato. In ogni caso, il giudice competente può provvedere anche alla liquidazione dei compensi dovuti per le fasi o i gradi anteriori del processo, se il provvedimento di ammissione al patrocinio è intervenuto dopo la loro definizione.

3. Il decreto di pagamento è comunicato al beneficiario e alle parti, compreso il pubblico ministero.

3-bis. Il decreto di pagamento è emesso dal giudice contestualmente alla pronuncia del provvedimento che chiude la fase cui si riferisce la relativa richiesta.

⁷**Art.168:** 1. La liquidazione delle spettanze agli ausiliari del magistrato e dell'indennità di custodia è effettuata con decreto di pagamento, motivato, del magistrato che procede.

2. Il decreto è comunicato al beneficiario e alle parti, compreso il pubblico ministero, ed è titolo provvisoriamente esecutivo.

3. Nel processo penale il decreto è titolo provvisoriamente esecutivo solo se sussiste il segreto sugli atti di indagine o sulla iscrizione della notizia di reato ed è comunicato al beneficiario; alla cessazione del segreto è comunicato alle parti, compreso il pubblico ministero, nonché nuovamente al beneficiario ai fini dell'opposizione.

⁸**Art.169:** 1. La liquidazione dell'importo dovuto alle imprese private o alle strutture tecnico-operative del Ministero della difesa, che hanno eseguito la demolizione di opere abusive e di riduzione in pristino dei luoghi, è effettuata con decreto di pagamento motivato dal magistrato che procede.

2. Il decreto di pagamento alle imprese private è comunicato al beneficiario e alle parti processuali, compreso il pubblico ministero.

⁹ Vedi Circolare del Ministero della Giustizia del 28/06/2002.

La natura giurisdizionale dello stesso è stata, peraltro, più volte ribadita dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione (*ex multis*, Cass.civ.,sez. VI,02/08/2012 n.13892), anche se non è mancata qualche pronuncia (*ex multis* Corte dei conti, Sez. Giur. Lombardia, 13/05/1996, n.1091) che, in senso contrario, ha riconosciuto natura amministrativa ai decreti di liquidazione dei compensi spettanti ai periti, ancorché emessi da giudici nell'ambito di complessivi procedimenti giurisdizionali.

In particolare, la Suprema Corte ha chiarito che il decreto in parola ha natura decisoria e giurisdizionale e non è suscettibile di revoca (o di modifica) d'ufficio, atteso che il generale potere di autotutela è tipico dell'azione amministrativa e che l'autorità giudiziaria con l'emissione del medesimo, salvo i casi espressamente previsti, consuma il proprio potere decisionale.

Tale orientamento è stato, infine, confermato dalla Corte Costituzionale, che, con la sentenza 24 settembre 2015, n. 192¹⁰, ha definitivamente affermato la natura giurisdizionale del decreto di pagamento emesso dal magistrato.

Ciò posto, appare evidente che è in ogni caso da escludersi un sindacato di merito sulle scelte discrezionali e sugli atti compiuti dai magistrati nell'esercizio della funzione giurisdizionale, in occasione dei controlli di regolarità amministrativa e contabile delle spese di giustizia da parte da parte degli uffici della Ragioneria Generale dello Stato a ciò preposti.

In tal senso non possono non condividersi le considerazioni espresse dal Consiglio Superiore della Magistratura nelle recenti delibere dell'11 marzo 2015 e dell'8 marzo 2017, laddove si osserva che il controllo di regolarità amministrativa e contabile, volto ad assicurare il migliore utilizzo delle risorse dedicate all'Amministrazione ispezionata, non può investire il merito degli atti giudiziari, né sconfinare in un esame valutativo di scelte discrezionali di opportunità e convenienza *“proprie di determinazioni procedurali rimesse in via esclusiva ed incondizionata alle prerogative giudiziarie affidate esclusivamente all'ufficio che ne è titolare”*, pena la lesione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

¹⁰ *Nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria) e dell'art. 106-bis del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, la Corte Cost. con la sentenza 24 settembre 2015, n. 192, ha affermato che “il procedimento di liquidazione dei compensi agli ausiliari presenta carattere giurisdizionale. Per tale ragione, non è ammessa la revoca in autotutela dei provvedimenti considerati illegittimi o infondati, dovendosi invece procedere all'esperimento dei mezzi di impugnazione previsti dalla legge, ed altrimenti prendere atto della formazione di una preclusione processuale (salva, naturalmente, la eventualità che sia la stessa legge a prevedere la possibilità di revoca). In altri termini, i provvedimenti di liquidazione non restano nella disponibilità del magistrato che li ha emessi, e sono emendabili solo in sede di (eventuale) impugnazione”.*

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che i decreti di pagamento in parola, emessi dal magistrato non possano, di per sé, costituire oggetto di rilievo in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile dei rendiconti delle spese di giustizia resi dai funzionari delegati presso gli uffici giudiziari, da parte delle Ragionerie Territoriali dello Stato, non potendosi travalicare, in tale contesto, il limite dell'esame degli atti di gestione dei funzionari delegati.

Ciò nondimeno, non può certamente sostenersi l'irrelevanza di eventuali irregolarità, potenzialmente foriere di danno erariale, rinvenibili nelle spese dei funzionari delegati presso gli uffici giudiziari, aventi titolo in un decreto di liquidazione del magistrato, stante quanto disposto dallo stesso articolo 172 del T.U. delle spese di giustizia, a norma del quale *“I magistrati e i funzionari amministrativi sono responsabili delle liquidazioni e dei pagamenti da loro ordinati e sono tenuti al risarcimento del danno subito dall'erario a causa degli errori e delle irregolarità delle loro disposizioni, secondo la disciplina generale in tema di responsabilità amministrativa”*.

Proprio in considerazione di tale previsione il Ministero della Giustizia, con nota 21 dicembre 2017, ha prospettato la possibilità di un dialogo cooperativo tra magistrato e funzionario delegato, fermo restando che quest'ultimo non può esimersi, in ogni caso, dall'eseguire i pagamenti disposti dal magistrato.¹¹

D'altro canto, anche precedentemente all'entrata in vigore della richiamata disposizione, la stessa Corte Costituzionale, nel pronunciarsi in sede di conflitto di attribuzioni, con la sentenza del 17/10/1996, n. 385, aveva affermato, in linea di principio, la conciliabilità, nell'ambito del disegno costituzionale, dell'indipendenza della funzione giudiziaria con la responsabilità, anche amministrativa, nelle sue diverse forme nell'esercizio della stessa.

Ed infatti, in linea con tale orientamento, la medesima Consulta, con l'ordinanza del 21/06/2006, n. 273, nel dichiarare la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 172 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), trasfuso nell'articolo 172 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 sollevata, in riferimento agli articoli 3, 101,

¹¹ *Prov. 21 dicembre 2017 Provvedimento di liquidazione emesso dal magistrato – Restituzione degli atti da parte del funzionario delegato* “Con riguardo al comportamento del funzionario delegato che “non procede all'emissione dei mandati di pagamento, nei casi in cui nel decreto di liquidazione sia stato previsto che il pagamento del compenso venga posto a carico dell'Erario”, si ritiene di non poter censurare la restituzione dei provvedimenti di liquidazione al magistrato che li ha emessi in quanto la normativa vigente prevede che “I magistrati e i funzionari amministrativi sono responsabili delle liquidazioni e dei pagamenti da loro ordinati e sono tenuti al risarcimento del danno subito dall'erario a causa degli errori e delle irregolarità delle loro disposizioni, secondo la disciplina generale in tema di responsabilità amministrativa” (articolo 172 del d.P.R. n. 115 del 2002). In ogni caso, il magistrato può sempre confermare i provvedimenti di liquidazione rifiutati dal funzionario delegato; quest'ultimo dovrà procedere al pagamento delle spettanze liquidate valutando, all'esito, l'opportunità di segnalare alla competente Procura della Corte dei Conti le irregolarità che ritiene di individuare nel titolo di pagamento (art. 52, comma 1, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 ed art. 1, commi 3 e 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20).”

102, 104 e 108 della Costituzione, non ha riconosciuto, rispetto all'ordinamento giuridico previgente, portata innovativa alla norma in parola.

Pertanto, al di là del generale interesse alla corretta gestione delle risorse pubbliche, ragionando in un'ottica di finanza pubblica non possono ignorarsi gli effetti finanziari sul bilancio dello Stato di un eventuale incremento delle spese di giustizia, in considerazione del principio costituzionalmente sancito (articolo 81 Cost.)¹² del pareggio di bilancio e della declinazione dello stesso, con riferimento alla spesa, nella legge 24 dicembre 2012, n. 243, che richiede, nell'ambito dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio l'indicazione, per il triennio di riferimento, del livello della spesa delle amministrazioni pubbliche.

Alla luce delle considerazioni svolte, in disparte i profili di competenza del giudice contabile e fermi restando gli obblighi di denuncia di danno erariale, previsti dalle singole leggi di settore, nonché, dagli articoli 52¹³ e 53¹⁴ del D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile, si ribadisce che, in materia di spese di giustizia, i controlli di regolarità amministrativa e contabile afferiscono alle gestioni ed agli atti amministrativi posti in essere dagli

¹² **Art. 81 Cost.:** *Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.*

¹³ **Art.52:** *1. Ferme restando le disposizioni delle singole leggi di settore in materia di denuncia di danno erariale, i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, ovvero i dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti, che nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali, devono presentarne tempestiva denuncia alla procura della Corte dei conti territorialmente competente. Le generalità del pubblico dipendente denunciante sono tenute riservate. 2. Gli organi di controllo e di revisione delle pubbliche amministrazioni, nonché i dipendenti incaricati di funzioni ispettive, ciascuno secondo le singole leggi di settore, sono tenuti a fare immediata denuncia di danno direttamente al procuratore regionale competente, informandone i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate. 3. L'obbligo di denuncia riguarda anche i fatti dai quali, a norma di legge, può derivare l'applicazione, da parte delle sezioni giurisdizionali territoriali, di sanzioni pecuniarie. 4. I magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo segnalano alle competenti procure regionali i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali che emergano nell'esercizio delle loro funzioni. 5. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 129, comma 3, delle norme di attuazione di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale. 6. Resta fermo l'obbligo per la pubblica amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione.*

¹⁴ **Art.53:** *1. La denuncia di danno contiene una precisa e documentata esposizione dei fatti e delle violazioni commesse, l'indicazione ed eventualmente la quantificazione del danno, nonché, ove possibile, l'individuazione dei presunti responsabili, l'indicazione delle loro generalità e del loro domicilio.*

uffici giudiziari, escluso ogni sindacato di scelte e decisioni adottate dal magistrato nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Il Ragioniere Generale dello Stato