CORTE DEI CONTI

# CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

## PROCURA GENERALE

Roma, 19 febbraio 2021
Aula delle Sezioni riunite

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

# CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

## PROCURA GENERALE

Roma, 19 febbraio 2021
Aula delle Sezioni riunite

# INDICE

*Prefazione del Procuratore Generale*
*Dott. Angelo Canale*

## PARTE I

### Capitolo I

**LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA NEL CONTESTO DELL'EMERGENZA**
*(V.P.G. Donato Luciano e S.P.G. Marilisa Beltrame)*


1. Il contesto di riferimento: la congiuntura internazionale Pag. 3
2. Il quadro macroeconomico nazionale Pag. 4
3. Le iniziative UE e le misure richieste al Governo italiano Pag. 6
4. Le indicazioni rese dalla Corte dei conti in ordine alla legislazione emergenziale relativa al "Covid-19" Pag. 7
5. Il D.L. n. 76/2020, conv. con legge 11 settembre 2020, n. 120, sulla normativa specifica degli appalti Pag. 10
6. L'intervento del "decreto Semplificazioni" sulla responsabilità amministrativo-contabile Pag. 12
7. L'Audizione della Corte dei conti Pag. 13
8. Le ipotesi di responsabilità connesse alle iniziative di sostegno al sistema sanitario e all'economia e i profili soggettivi della medesima responsabilità Pag. 14


### Capitolo II

**GLI EFFETTI DELLA PANDEMIA. IL DIRITTO DELL'EMERGENZA E LE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI**
*(V.P.G. Giulia De Franciscis)*


1. Gli strumenti normativi di gestione della pandemia da COVID-19 Pag. 20
2. I contenuti delle norme emergenziali incidenti sulle attività della Corte dei conti Pag. 26
3. Diritto dell'emergenza e funzioni della Corte dei conti: spunti critici conclusivi Pag. 35


## PARTE II

### Capitolo III

**LE PIÙ SIGNIFICATIVE PRONUNCE DEL 2020 RESE DAL GIUDICE DELLE LEGGI E DAL SUPREMO CONSESSO DI LEGITTIMITÀ NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI**
*(V.P.G. Antongiulio Martina)*


1. Le più significative pronunce della Corte costituzionale in materia di responsabilità Pag. 42
2. La voce del Giudice delle leggi sull'ordinamento contabile: i bilanci degli enti locali e la rimodulazione dei piani di riequilibrio Pag. 54
3. La *quaestio iuris* della rendicontazione regionale: gli arresti della Corte costituzionale Pag. 66
4. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte regolatrice: la casistica del 2020 Pag. 77

## Capitolo IV

### IL RUOLO DEL P.M. NEI GIUDIZI DAVANTI ALLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

*(V.P.G. Adelisa Corsetti)*


1. Il quadro giuridico di riferimento: la funzione nomofilattica Pag. 99
2. La nomofilachia del controllo Pag. 102
3. Le attribuzioni delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione Pag. 104
4. Il P.M. interveniente necessario nell'interesse della legge Pag. 106
5. Le norme in materia di piani di riequilibrio degli enti locali Pag. 107
6. La legittimazione attiva e l'interesse al ricorso con particolare riguardo ai soggetti non istituzionali Pag. 109
7. L'ammissibilità del ricorso avverso le deliberazioni ex art. 148-bis del TUEL Pag. 112
8. La giurisprudenza delle Sezioni Riunite sui casi maggiormente significativi Pag. 116


## Capitolo V

### LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI CENTRALI DI APPELLO E DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE DI APPELLO PER LA REGIONE SICILIA RIFERITA ALL'ANNO 2020

*(V.P.G. Elena Tomassini e V.P.G. Chiara Vetro)*


1. I profili pregiudiziali e preliminari: la giurisdizione e la prescrizione Pag. 119
2. Gli aspetti procedimentali e processuali Pag. 127
3. I casi di maggiore ricorrenza e attualità Pag. 133
4. I giudizi di conto Pag. 147
5. I giudizi pensionistici Pag. 148


## Capitolo VI

### LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI E DEI CONTRIBUTI PUBBLICI

*(V.P.G. Giacinto Dammicco e V.P.G. Alessandra Pomponio)*


1. Premessa: il contesto europeo Pag. 154
2. Le conferme della giurisdizione contabile nella giurisprudenza della Corte di cassazione Pag. 160
3. La giurisprudenza delle sezioni regionali e di appello, unitamente ai dati statistici Pag. 164
4. Le segnalazioni da parte delle Forze di Polizia Pag. 170
5. L'attività di coordinamento Pag. 171


## Capitolo VII

### LE AZIONI DI RESPONSABILITÀ CONNESSE AI PROFILI DI CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

*(V.P.G. Alessandra Pomponio e V.P.G. Arturo Iadecola*


1. La giurisprudenza della Corte di cassazione Pag. 175
2. La giurisprudenza di merito Pag. 179
3. Le azioni di coordinamento e monitoraggio Pag. 186
4. L'attività interistituzionale e internazionale Pag. 187

## Capitolo VIII

### LA CRITICITÀ DELLA SPESA SANITARIA: DANNI ERARIALI NELLA SANITÀ E ATTIVITÀ DELLE PROCURE CONTABILI

*(V.P.G. Paola Briguori e V.P.G. Maria Nicoletta Quarato)*


1. Profili generali e metodologia Pag. 188
2. La malpractice medica e la riforma Gelli-Bianco Pag. 189
3. Il danno iatrogeno nell'attività di indagine delle Procure regionali contabili Pag. 193
4. Il danno per violazione da parte del medico del sinallagma contrattuale Pag. 198
5. L'assenteismo in ambito sanitario Pag. 207
6. Il danno causato dalla *mala gestio* delle risorse disponibili in ambito sanitario Pag. 208
7. La spesa sanitaria nell'anno dell'emergenza: osservazioni conclusive Pag. 214


## Capitolo IX

### LA TUTELA DEL CREDITO ERARIALE E L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE

*(V.P.G. Arturo Iadecola e V.P.G. Sabrina D'Alesio)*


1. Premessa Pag. 216
2. La tutela del credito erariale nel codice di giustizia contabile Pag. 216
3. Il sequestro conservativo Pag. 217
4. Il procedimento e l'esecuzione Pag. 222
5. L'azione surrogatoria Pag. 226
6. L'azione revocatoria Pag. 228
7. L'azione di simulazione Pag. 230
8. La ritenuta cautelare Pag. 231
9. Le novità introdotte dal codice di giustizia contabile e dal correttivo di cui al D.lgs. n. 114/2019 in materia di esecuzione delle sentenze Pag. 232
10. Le problematiche connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi Pag. 238
11. I numeri dell'esecuzione ed altri importi Pag. 244


## Capitolo X

### LA RESPONSABILITÀ SANZIONATORIA: PROFILI SOSTANZIALI E PROCESSUALI *(V.P.G. Adelisa Corsetti, V.P.G. Sabrina D'Alesio e V.P.G. Luigi D'Angelo)*


1. Il quadro d'insieme su sanzioni pecuniarie, illeciti tipizzati e responsabilità per danno Pag. 245
2. Le questioni processuali insorte nella prima giurisprudenza all'indomani dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile Pag. 248
3. Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria nella giurisprudenza contabile più recente Pag. 252
4. Conclusioni Pag. 264


## *Appendice*


*Tabelle statistiche* Pag. 265

*Prefazione*

Anche quest'anno, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, l'Ufficio studi e documentazione della Procura generale ha raccolto in questa pubblicazione una serie di contributi che approfondiscono questioni e temi di particolare attualità.

Come nelle precedenti pubblicazioni, si tratta di sintetici "report" di servizio che, senza alcuna pretesa di completezza, offrono tuttavia uno strumento di stimolo e di riflessione su alcune delle tematiche di particolare attualità "operativa" per i Magistrati in servizio nell'Ufficio del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti e anche per quelli impegnati in altre importanti funzioni dell'Istituto.

Quest'anno, per ovvie ragioni, il "filo rosso" che lega tutti i temi trattati è costituito dalla "pandemia", declinata nelle diverse problematiche alle quali direttamente o indirettamente ha dato luogo.

In particolare, nei contributi si è fatto riferimento alla normativa emergenziale, con una speciale attenzione alle innovazioni in tema di controllo e attività giurisdizionale della Corte dei conti.

La lettura consente di avvertire, anche ai non "addetti ai lavori",

l'importanza delle questioni trattate: lungi dall'essere confinate negli angusti ambiti dei dibattiti di dottrina e giurisprudenza, esse rivestono implicazioni molto concrete, con ricadute dirette ed immediate sulla responsabilità erariale, nonché sull'attività di controllo.

L'occasione della presente pubblicazione mi consente di esprimere la mia soddisfazione, e anche la mia emozione, per essere tornato nell'Ufficio, la Procura generale, dove mossi – dopo una esperienza a Trieste, presso la locale sezione di controllo – i miei primi passi di magistrato assegnato all'Ufficio del Pubblico Ministero contabile. Erano gli inizi del 1987.

Tornando, ho trovato ottimi colleghi e un personale amministrativo di elevata qualità: nel solco della tradizione della Procura generale presso la Corte dei conti.

È una tradizione di serietà, capacità, operosità, senso del dovere che mi unisce a tutto il personale, di magistratura e amministrativo, nel provare sentimenti di orgoglio per l'appartenenza ad un Ufficio sempre in prima linea nella tutela della legalità, delle pubbliche risorse, della democrazia.

Angelo Canale

Procuratore generale

## PARTE I

## Capitolo 1

## LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA NEL CONTESTO DELL'EMERGENZA (V.P.G. DONATO LUCIANO E S.P.G. MARILISA BELTRAME)

*Sommario: 1. Il contesto di riferimento: la congiuntura internazionale. 2. Il quadro macroeconomico nazionale. 3. Le iniziative UE e le misure richieste al Governo italiano. 4. Le indicazioni rese dalla Corte dei conti in ordine alla legislazione emergenziale relativa al "Covid-19". 5. Il D.L. n. 76/2020, conv. con legge 11 settembre 2020, n. 120, sulla normativa specifica degli appalti. 6. L'intervento del "decreto Semplificazioni" sulla responsabilità amministrativo-contabile. 7. L'Audizione della Corte dei conti. 8. Le ipotesi di responsabilità connesse alle iniziative di sostegno al sistema sanitario e all'economia e i profili soggettivi della medesima responsabilità.*

### 1. *Il contesto di riferimento: la congiuntura internazionale.*

L'eccezionale evento pandemico di inizio 2020 si iscrive in un contesto macroeconomico segnato da un marcato rallentamento e caratterizzato, già nell'ultimo scorcio del 2019, da un quadro internazionale denso di incertezze.

A causa del diffondersi della pandemia da Covid-19, l'economia mondiale ha subito la battuta di arresto più profonda della storia moderna, conseguente al blocco delle attività economiche non essenziali, introdotto, a partire da marzo, in tutte le diverse aree geo-economiche. Nonostante gli interventi straordinari di carattere fiscale messi in campo dai Governi nazionali e le energiche misure espansive adottate dalle banche centrali, il blocco produttivo ha determinato una consistente contrazione del PIL e del commercio mondiale.

La forte contrazione del PIL ha interessato tutte le principali economie avanzate, con la sola eccezione della Cina che, avendo avuto un impatto numerico dell'epidemia meno consistente e avendo riattivato l'economia già all'inizio di aprile, ha registrato una crescita su base tendenziale.

I timidi segnali di ripresa a partire dai mesi di maggio e giugno, determinati dal riavvio delle attività produttive, sia pur con un andamento disomogeneo tra i vari Paesi, hanno subito una battuta di arresto a seguito della seconda ondata dell'epidemia già a partire dal mese di ottobre, determinando un ulteriore deterioramento del quadro internazionale.

In sostanza, l'economia è andata peggio nei Paesi più colpiti dall'epidemia in termini di numero dei decessi e, ai rischi legati all'evoluzione della pandemia connessi alla recrudescenza dei contagi, si sono affiancati i rischi connessi a fattori geopolitici preesistenti.

Le valutazioni espresse nel corso del 2020 dai principali istituti previsori (OCSE, FMI, BCE), che pur non hanno tenuto pienamente conto degli effetti della seconda ondata, hanno ipotizzato un consistente crollo del PIL mondiale ed una considerevole incertezza anche nei prossimi anni, legata all'evolversi della pandemia e agli effetti differiti.

In particolare, il Fondo Monetario Internazionale ha stimato che, anche nel 2024, il PIL mondiale sarà di circa 6 punti percentuali inferiori a quello che avrebbe potuto essere in assenza di pandemia. Si tratta naturalmente di stime, ma comunque appare chiaro che, nel lungo periodo, avremo una perdita di *output* rispetto al mondo *ante* pandemia.

## 2. *Il quadro macroeconomico nazionale.*

Nel caso dell'Italia, la crisi si inscrive in un quadro che ha visto, nel passato recente e meno recente, un'economia in difficoltà strutturale e con fragilità da tener presenti nel momento in cui si va ad impostare un'indispensabile strategia di politica economica per la ripartenza.

Solo alcuni aspetti possono essere qui ricordati.

Il primo è che l'attuale recessione colpisce la nostra nazione in uno stadio nel quale il prodotto interno lordo ha recuperato solo la metà delle perdite registrate, a seguito della doppia recessione del 2009 e 2012 (pari a circa 9 punti di prodotto). Sia durante le recessioni *post* crisi 2008 che nelle fasi di ripresa del biennio 2014-2015, il differenziale di crescita, rispetto al complesso dell'Area dell'euro e ai principali *partner*, è rimasto ampio e si è anzi allargato. Negli ultimi 25 anni, l'Italia ha sistematicamente perso terreno rispetto alla Zona euro e questo differenzia il nostro Paese dalla media degli altri dell'Area euro, che hanno subito la recessione del 2008, ma sono riusciti a recuperare i livelli precedenti. L'Italia, in sostanza, ha sistematicamente perso terreno e, infatti, nei venti anni dalla creazione della moneta unica europea, la Zona euro, escluso il nostro Paese, ha avuto un PIL *pro capite* con la stessa dinamica degli Stati Uniti e della Gran Bretagna.

Il secondo aspetto è che la caduta di reddito ha trovato, in Italia, un fattore decisivo nello scarso sviluppo degli investimenti fissi lordi. Ed anche da questo punto di vista, la nuova crisi viene ad inserirsi in un recupero che era già relativamente modesto.

Appaiono, quindi, evidenti le ragioni per cui gli effetti della pandemia da Covid-19, diffusasi su scala globale, ha interessato in misura severa l'Italia, con un impatto notevole sull'economia e con una contrazione del PIL senza precedenti, che è andata ben oltre quella stimata dalle previsioni (DEF e NADEF). La riduzione del PIL è legata, essenzialmente, al crollo della domanda interna e al contributo significativamente negativo della domanda estera, per via di una caduta delle esportazioni superiore a quella dell'*import*.

La prolungata fase di calo della domanda ha reso sfavorevole anche le condizioni per gli investimenti. È questo uno degli aspetti della recessione che può avere effetti negativi negli anni a venire, perché lo *stock* di capitale delle imprese italiane sarà più basso, con la conseguenza che avremo imprese con una capacità produttiva inferiore e, quindi, con una minore produttività.

Naturalmente, le misure di distanziamento personale e l'impossibilità per molti settori di poter continuare la propria attività, ricorrendo alle forme di lavoro a distanza, ha fatto sì che l'emergenza avesse effetti asimmetrici sui diversi settori economici.

Una delle caratteristiche di questa recessione, peraltro, è il fatto che tende ad accentuare gli squilibri nella distribuzione dei redditi già esistenti e questo è un aspetto che va tenuto in considerazione anche per valutarne le implicazioni sociali ed economiche. Il processo di ripresa dell'economia resta fortemente condizionato dall'andamento della domanda, sia interna che estera, che ancora risente dell'impatto estremamente negativo che la crisi ha prodotto sulle decisioni di consumo e di investimento di famiglie e imprese, sia in ragione della riduzione del reddito disponibile e della liquidità, sia per il sensibile innalzamento dei livelli di incertezza.

Un ulteriore fattore, che incide sulla crescita potenziale, è quello che è accaduto nel mondo scolastico, che potrebbe avere effetti negativi sull'accumulazione di capitale umano e sulla disoccupazione.

D'altro canto, come rilevato anche dall'Ufficio Parlamentare di bilancio, quando la pandemia sarà debellata e l'economia mondiale tornerà a crescere stabilmente, occorrerà ridurre gli squilibri finanziari accumulati. In quella fase, eventuali sfasamenti, nei cicli di ripresa tra Paesi, potrebbero incidere sui premi al rischio, richiesti dai mercati alle economie, per le quali il recupero è meno rapido. Se tale eventualità riguardasse l'Italia, caratterizzata da uno *stock* di debito pubblico elevato, le tensioni finanziarie potrebbero velocemente interagire con le decisioni di spesa di famiglie e imprese.

## 3. *Le iniziative UE e le misure richieste al Governo italiano.*

Il 20 luglio 2020 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato le raccomandazioni specifiche per Paese e i pareri sulle politiche economiche, occupazionali e di bilancio degli Stati membri, chiudendo così il ciclo annuale del semestre europeo, iniziato nell'autunno 2019 e avviando il c.d. "semestre nazionale", nell'ambito del quale ciascun Stato membro attua le politiche programmate all'esito del dialogo con le istituzioni europee e approva la legge di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute.

Per quanto concerne l'Italia, il Consiglio dell'Unione europea ha formulato quattro raccomandazioni: l'implementazione di tutte le misure necessarie per il sostegno all'economia e al sistema sanitario, durante e dopo la pandemia; l'attuazione di adeguate misure di sostegno al reddito e per l'accesso alla protezione sociale; l'introduzione e l'attuazione di misure in favore delle piccole e medie imprese, nonché l'adozione di tecnologie *green* e sostenibili in materia ambientale; il miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e della pubblica amministrazione.

Nella riunione dal 17 al 21 luglio 2020, il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e sull'associato programma *Next Generation EU*.

Nel menzionato programma sono previste risorse complessive pari a 750 miliardi di euro, di cui 390 miliardi per sovvenzioni e 360 miliardi per prestiti. Nell'ambito del *Next Generation EU*, il più importante strumento contemplato, anche in termini quantitativi, è senza dubbio il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) che mette a disposizione degli Stati membri, per programmi di investimento e riforme, 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi di euro in sussidi e 360 miliardi di euro in prestiti.

Secondo le prime stime elaborate dal Governo, le risorse totali che confluirebbero nel nostro Paese ammonterebbero a circa 208,6 miliardi di euro, di cui 127,6 miliardi di euro a titolo di prestiti e 81 miliardi di euro sotto forma di sovvenzioni. La prima rata, pari al 70 per cento, deve essere impegnata negli anni 2021 e 2022; il restante 30 per cento deve essere interamente utilizzato entro la fine del 2023.

Questo è il difficile e sfidante scenario, nel quale si collocano le politiche pubbliche e gli interventi straordinari per il sostegno e il rilancio dell'economia, che il Governo ha attuato, oltre che con interventi fiscali, anche attraverso la presentazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nell'ambito delle procedure per l'accesso ai fondi stanziati con il Programma *Next Generetion EU.*

I Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) degli Stati membri, offerti ad una prima valutazione da parte della Commissione europea nel momento in cui il dispositivo entra in vigore, devono essere presentati entro la data del 30 aprile 2021. A tale fase segue l'*iter* dell'approvazione del Piano nazionale, da parte del Consiglio Ecofin, sulla base della proposta della Commissione.

Il dispositivo RRF individua le seguenti priorità: promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, migliorando la resilienza e la capacità di aggiustamento degli Stati membri; attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi, favorendo l'inclusione territoriale e la parità di genere; sostenere le transizioni verde e digitale, contribuendo in tal modo a ripristinare il potenziale di crescita delle economie dell'Unione, a incentivare la creazione di posti di lavoro nel periodo successivo alla crisi provocata dal COVID-19 e a promuovere una crescita sostenibile.

Il 15 settembre 2020 il Governo ha presentato al Parlamento la propria proposta di linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Le missioni considerate nel PNRR sono sei e riguardano i seguenti argomenti: la digitalizzazione, l'innovazione e la competitività del sistema produttivo; la rivoluzione verde e la transizione ecologica; le infrastrutture per la mobilità; l'istruzione, la formazione, la ricerca e la cultura; l'equità sociale, di genere e territoriale; la salute. Le iniziative di riforma e le politiche di supporto, collegate ad uno o più *cluster* di intervento, riguardano, invece, l'incremento degli investimenti pubblici, la riforma della pubblica amministrazione, l'aumento delle spese in ricerca e sviluppo, la riforma del fisco, la riforma della giustizia e la riforma del lavoro.

Sulla base di queste premesse, è evidente che il *Next Generation EU* diventa uno strumento molto importante per accrescere stabilmente la produttività e la capacità innovativa, evitando, innanzitutto, che la caduta di prodotto del 2020 si trasformi in una cicatrice permanente e puntando anche sulla maggiore crescita delle aree del Mezzogiorno.

## 4. *Le indicazioni rese dalla Corte dei conti in ordine alla legislazione emergenziale relativa al "Covid-19".*

L'impatto della legislazione emergenziale, adottata per fronteggiare la pandemia "Coronavirus-Covid-19", è stato oggetto di plurime osservazioni da parte della Corte dei conti[1].

[1] Cfr. Corte dei conti - Memorie sui dd.ll. nn. 9, 18, 34, 76 del 2020; nonché, Rapporto di coordinamento della finanza pubblica 2020.

L'argomento *de quo* è necessariamente rientrato nel perimetro di indagine della Corte, in sede di esame della Nota di aggiornamento al DEF (NADEF), nonché del bilancio di previsione dello Stato nell'anno 2021 e del bilancio pluriennale 2021-2023. Le osservazioni della Corte dei conti, nella predetta materia, sono state anche oggetto di numerose audizioni parlamentari (tra le quali l'Audizione per il DEF e l'Audizione sul Programma Nazionale di Riforma 2020, inerente al *Recovery Plan*).

All'inizio della fase emergenziale, in relazione al D.L. n. 9/2020 (AS 1746), le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti[2], nell'analizzare le varie misure di intervento previste nel decreto, hanno particolarmente esaminato i seguenti strumenti: il rifinanziamento del Fondo di garanzia PMI e del Fondo Simest; il potenziamento della dotazione organica del ruolo speciale tecnico-amministrativo della Protezione civile; la possibilità di ricorrere a personale medico e infermieristico con contratti di lavoro autonomo.

Con la successiva Memoria sul Decreto-legge n. 18/2020[3], recante *"Misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da covid-19"* (AS 1766), la Corte si è espressa in ordine agli strumenti previsti dal Governo, che, in forza della legge n. 243/2012, ha chiesto l'autorizzazione ad aggiornare gli obiettivi di finanza pubblica e definire uno scostamento dal piano di rientro rispetto a quanto precedentemente autorizzato con la Relazione al Parlamento del 30 settembre 2019, allegata alla NADEF 2019.

In tale sede, la Corte ha scrutinato le varie misure proposte dal Governo, tra le quali: in tema di spesa sanitaria, le maggiori spese per assicurare la disponibilità di strutture, apparecchiature e dispositivi sanitari necessari, consentendo al Commissario straordinario per l'emergenza di erogare finanziamenti alle imprese produttrici di tali dispositivi; in tema di sostegno alla famiglia e ai lavoratori dipendenti, le agevolazioni in ambito fiscale e speciali ammortizzatori sociali, nonché le misure particolari (permessi parentali ed altro) per le esigenze di cura dei figli per il periodo di sospensione dei servizi educativi; ed, infine, quanto al sostegno dei lavoratori autonomi, gli interventi in forma di contribuzioni.

---

[2] Si veda *"Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 9 del 2 marzo 2020 recante misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (AS 1746) - 10 marzo 2020"*.

[3] Si consideri *"Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 18/2020 recante misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, (AS 1766) - 25 marzo 2020"*.

In questa sede, peculiare rilevanza assumono - per le possibili aree di interferenza con la responsabilità amministrativo-contabile - gli interventi disposti a sostegno del sistema produttivo nazionale, mediante il potenziamento del sistema di garanzie pubbliche, a fronte del credito concesso dal settore bancario.

Le misure in tale senso risultano indirizzate sia alla platea delle PMI sia alle realtà imprenditoriali di maggiori dimensioni. Viene, infatti, ampliata l'operatività del Fondo di garanzia per le PMI, con contestuale integrazione delle risorse finanziarie ad esso destinate, per 1,5 mld nel 2020. Per le imprese di maggiori dimensioni, non aventi accesso al Fondo di garanzia per le PMI, è stato disposto il possibile ricorso a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., la quale è autorizzata ad assumere esposizioni in termini di garanzia (coperte da una controgaranzia dello Stato) in favore delle banche, che erogano finanziamenti a quelle attività imprenditoriali, che abbiano sofferto una riduzione del fatturato in relazione all'emergenza epidemiologica.

In sede di esame del D. L. n. 34/2020 (c.d. decreto rilancio), la Corte [4] ha analizzato le misure adottate per il sistema sanitario, consistenti in interventi finalizzati all'assistenza territoriale, al riordino degli ospedali ed al rafforzamento dei posti di terapia intensiva, al personale sanitario, alla sanità militare ed ai contratti di specializzazione medica (3.800 contratti di specializzazione medica in più), per un totale di 3,2 miliardi di euro nel 2020 e 1,7 miliardi di euro nel 2021 (al lordo degli oneri riflessi). A tale importo si aggiungono poi 1,5 miliardi di euro destinati alla Protezione civile, per la gestione del prosieguo dell'emergenza.

Anche in tale occasione, la Corte ha avvertito che "*gli interventi normativi hanno assunto, naturalmente, carattere di straordinarietà e di eccezionalità che, tuttavia, non facilitano quel processo di armonizzazione delle regole in materia di lavoro pubblico, di cui continua ad avvertirsi la necessità"*, tanto da auspicare *"che la disciplina del personale che opera alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni possa formare oggetto di un più organico intervento normativo che consenta di ridurre le criticità che hanno caratterizzato il lavoro nelle pubbliche amministrazioni durante lo scorso decennio"* [5].

L'incidenza della normativa emergenziale sul "sistema sanità" (personale, strutture, prestazioni, edilizia) è stata illustrata anche nel Rapporto sul coordinamento della Finanza

[4] Cfr. *"Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 34/2020 recante misure urgenti in materia di salute e di sostegno al lavoro e all'economia (a.c. 2500) – 28 maggio 2020"*.

[5] Si veda pag. 10 della memoria sul d.l. 34/2020.

pubblica (pag. 295 - Riquadro 2) [6].

Infine, con riferimento all'incidenza dell'emergenza pandemica in ambito sanitario e del necessario sostegno all'economia, nella Memoria per il bilancio previsionale dello Stato per l'anno 2021[7], la disamina della Corte ha operato necessariamente valutazioni organiche e di sistema, formulando, in sede conclusiva, un'indicazione precisa circa la necessaria composizione tra modalità di intervento normativo emergenziale e riforme sistematiche.

Invero, per rendere compatibili gli obiettivi di liberare risorse per una riduzione dell'onere fiscale e mantenere i conti pubblici su un percorso di riduzione del debito, è necessaria: "*Un'azione che richiede, innanzitutto, una semplificazione degli assetti amministrativi centrali, evitando la creazione di nuove strutture senza una revisione delle esistenti, e che non può non contare su un sempre più forte avvicinamento tra responsabilità di entrata e di spesa con un conseguente completamento degli assetti alla base del funzionamento dei diversi livelli di governo".*

Fatte queste premesse di carattere generale, appare necessario svolgere una più puntuale trattazione delle riforme recate dal D.L. n. 76/2020 (noto anche come "decreto Semplificazioni") incidenti, sia a regime che in via provvisoria, sull'azione amministrativa in generale e sugli appalti pubblici in particolare, nonché strettamente connesse con la disciplina della responsabilità amministrativo contabile.

## 5. *Il D.L. n. 76/2020, conv. con legge 11 settembre 2020, n. 120, sulla normativa specifica degli appalti.*

I primi due articoli del "decreto Semplificazioni" introducono modalità di affidamento degli appalti in deroga al codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 50/2016, rispettivamente per i contratti sotto (art. 1) e sopra soglia (art. 2). Con la finalità di sostenere gli investimenti pubblici nel periodo emergenziale, sono state previste nuove modalità di affidamento in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici, sotto e sopra soglia, qualora la determina a contrarre (o equivalente avvio del procedimento) sia adottato entro il 31 dicembre 2021[8].

---

[6] Cfr. *"Rapporto 2020 sul coordinamento della Finanza pubblica, adottato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti – maggio 2020"*, pag. 295.

[7] V. *"Memoria sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 (A.C. 2790) – Sezioni Riunite in sede di controllo – novembre 2020"*. In particolare, sulla sanità da pag. 27 e seguenti; con riferimento, invece, al sostegno all'impresa da pag. 42 e seguenti.

[8] V. Affidamento diretto per lavori di importi fino a 150.000 euro; per servizi e forniture (anche servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione) di importo fino a 75.000 euro. Procedura negoziata senza

Di particolare interesse le norme che stabiliscono che l'aggiudicazione (o individuazione definitiva del contraente) debba avvenire entro il termine di due mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento o, al massimo, entro quattro mesi. Il mancato rispetto dei predetti termini ovvero la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione possono essere valutati, ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento, in termini di condotte causative di danno erariale.

È stata, inoltre, prevista la costituzione di un collegio consultivo tecnico in prossimità dell'avvio dell'esecuzione, avente compiti di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie o delle dispute tecniche di ogni natura, suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto.

In ordine, invece, alle problematiche relative alle cause di sospensione dei lavori o derivanti dall'esperimento di tutele giurisdizionali, la nuova disciplina prevede che la stazione appaltante sia tenuta a concludere il contratto nei termini previsti, con limitazione dei casi in cui l'Autorità giudiziaria può sospendere i lavori e chiudere i cantieri, limitando il potere di sospensione ai reati e soprattutto a quelli legati al codice antimafia, ai vincoli inderogabili dell'UE, a seguito di provvedimenti in materia di gravi minacce alla salute pubblica o al pubblico interesse o di "gravi ragioni di ordine tecnico". A tal proposito, è stato previsto che gli enti pubblici possano stipulare contratti di assicurazione della propria responsabilità civile derivante dalla conclusione e dalla prosecuzione o sospensione dell'esecuzione del contratto.

In ogni caso, anche nelle ipotesi di sospensione, si prevede l'intervento del collegio consultivo tecnico, il quale dopo averne accertati i presupposti, precisi le modalità con cui proseguire, in tutto o in parte, il compimento dell'opera e le eventuali modifiche necessarie per la sua realizzazione a regola d'arte, indicandone i costi. In caso di ritardo superiore a 30 giorni all'anno, per qualsiasi motivo non giustificato dalle cause di sospensione descritte nel medesimo articolo, è prevista la possibilità per la stazione appaltante, previo parere del collegio consultivo tecnico, di sostituire l'impresa designata, potendo – in determinate circostanze – giungere sino alla nomina di un commissario *ad acta.*

---

bando, con rotazione degli inviti: per l'affidamento di servizi e forniture, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 75.000 euro e fino alle soglie comunitarie; per l'affidamento di lavori, previa consultazione di almeno di: 5 operatori economici, per importi pari o superiori a 150.000 euro e inferiori a 350.000 euro - 10 operatori per lavori per importi pari o superiori a 350.000 euro e inferiori a un milione di euro - 15 operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie comunitarie. Per i contratti sopra soglia (5.350.000 di euro per gli appalti pubblici di lavori e concessioni), si prevede il ricorso alle procedure ristrette.

Con riferimento ai lavori in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore del decreto, è previsto che il direttore dei lavori adotti, in relazione alle lavorazioni effettuate alla medesima data, lo stato di avanzamento dei lavori entro quindici giorni dal giorno di entrata in vigore del decreto stesso, ciò anche al fine di consentire il tempestivo rimborso dei maggiori oneri collegati all'obbligo degli appaltatori di attenersi alle misure di contenimento COVID-19 [9], che dovrebbe avvenire in occasione del pagamento del primo stato di avanzamento successivo all'approvazione dell'aggiornamento del piano di sicurezza e coordinamento recante la quantificazione degli oneri aggiuntivi.

## 6. *L'intervento del "decreto Semplificazioni" sulla responsabilità amministrativo-contabile.*

In materia di responsabilità amministrativo-contabile, il "decreto Semplificazioni", con l'art. 21, ha introdotto alcune sostanziali modifiche alla disciplina dell'azione di responsabilità, di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

In sostanza viene stabilito, da un lato, che, dall'entrata in vigore del decreto, la prova del dolo richiederà sempre *"la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso"*, in ciò rimandando chiaramente all'art. 43 c.p. (che prevede l'espressa volontà dell'evento dannoso o pericoloso); dall'altro, che *"limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti ... è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta".* Tale limitazione di responsabilità non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.

Al riguardo, nella Relazione al decreto si legge: *"CAPO IV – Responsabilità - Articolo 21 (Responsabilità erariale). In materia di responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, la norma chiarisce che il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece risulta da alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile che hanno ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto. Inoltre, fino al 31 luglio 2021* [attualmente prorogato al 31 dicembre

[9] Cfr. Art. 1 e 2 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13 e art. 1 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (misure specificate nel Protocollo di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nei cantieri edili condiviso tra Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Anas S.p.A., RFI S.p.a., ANCE, Feneal Uil, Filca - CISL e Fillea CGIL).

2021][10], *la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità viene limitata al solo profilo del dolo per le azioni e non anche per le omissioni, in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al dolo*".

## 7. *L'Audizione della* Corte dei conti.

Nell'Audizione relativa all'esame del D.L. n. 76/2020, la Corte[11], richiamando quanto precedentemente esposto in tema di legislazione emergenziale, di misure per la ricostruzione e la resilienza, di programmi di contribuzione e finanziamento di operazioni (pubbliche e private) finalizzate alla ripresa economica, pone "*l'attenzione sull'esigenza cruciale di maggiore efficienza dell'azione amministrativa in settori strategici e trainanti, quali quelli dell'erogazione di contributi o il trasferimento di risorse a soggetti privati destinati al finanziamento di spese di investimento*".

In materia di contratti pubblici, la Corte osserva come la natura temporanea di talune norme non giova alla maggior chiarezza del quadro normativo che, al contrario, ne esce ancor più complicato, venendosi necessariamente ad innestare, all'interno di una regolamentazione tra le più articolate del nostro ordinamento, complesse questioni di diritto intertemporale. Allo stesso modo, evidenzia le possibili conseguenze negative sulla concorrenza che potrebbero derivare da una attenuazione delle regole sulle procedure di gara che, oltre a risultare non coerente con la normativa dell'Unione europea in materia, potrebbe recare un grave *vulnus* alla lotta alla corruzione.

A tale osservazione la Corte fa seguire un avvertimento, di ordine sistematico, sui rischi della iper-regolamentazione e delle infiltrazioni criminali nel tessuto economico. Più in particolare, con riferimento all'intervento normativo sulla responsabilità amministrativo contabile, la Corte ha segnalato che "*Sul concetto generale di limitazione dell'azione di responsabilità ai soli casi di condotta dolosa, concetto giustificato dal fatto che vi sarebbe un tendenziale timore degli amministratori a provvedere per non incorrere nelle maglie della*

[10] La Legge n. 120/2020 ha apportato, in sede di conversione del D.L. n. 76/2020, la modifica del predetto termine del "31 luglio 2021", inizialmente previsto dall'art. 21, stabilendone la proroga fino al "31 dicembre 2021".

[11] V. Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge n. 1883 (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76), recante tre misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale – luglio 2020.

*responsabilità per danno erariale, va innanzitutto detto che l'assunto, nella migliore (o peggiore) delle ipotesi è vero solo in minima parte, ben concorrendo alla incapacità provvedimentale della P.A. ben altri fattori, tra i quali: la confusione legislativa, l'inadeguata preparazione professionale, l'insufficienza degli organici".*

Alla considerazione *de qua*, l'Istituzione contabile ha soggiunto che *"l'approvazione della norma rischia di non perseguire l'obbiettivo prefissato, non costituendo il volano destinato a "sbloccare" l'attività amministrativa, recando ulteriori problemi interpretativi che non gioverebbero affatto alla correntezza degli affari trattati. Non solo, ma si consideri anche che se la responsabilità costituisce l'ostacolo alle firme dei provvedimenti, questi ultimi saranno adottati senza l'odierno naturale deterrente e quindi con maggiore "disinvoltura", con probabile successivo interessamento della magistratura amministrativa".*

## 8. *Le ipotesi di responsabilità connesse alle iniziative di sostegno al sistema sanitario e all'economia e i profili soggettivi della medesima responsabilità.*

L'esame della novella recata dal D.L. n. 76/2020 e, in particolare, dell'art. 21, evidenzia un ingiustificato rafforzamento della tutela dell'agente pubblico rispetto alle ipotesi di responsabilità amministrativa[12].

La prima delle due norme introdotte da tale articolo, come è noto, modifica l'art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994 precisando che *"la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso"*.

Nella relazione illustrativa al decreto, il Governo ha spiegato che la disposizione sarebbe volta a superare l'interpretazione della giurisprudenza per cui il dolo, nella responsabilità amministrativa, è limitato al *"singolo atto compiuto"*, in un'accezione civilistica. Esso andrebbe, invece, riferito all'evento dannoso, *"in chiave penalistica"*.

In effetti, la Corte dei conti ha, prima d'oggi, concepito in molti casi il dolo come "contrattuale" ossia come consapevole violazione degli obblighi di servizio[13]. Non sono, peraltro, mancate interpretazioni volte ad affermare che il dolo consiste nella consapevole volontà di arrecare un danno ingiusto all'amministrazione[14].

---

[12] Analoga finalità di tutela è sottesa alla modifica, ad opera dell'art. 23 del decreto, del delitto di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.).

[13] Ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, 31 luglio 2020, n. 263, in *www.corteconti.it*,e le sentenze ivi citate.

[14] V., in tal senso, Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, 18 aprile 2018, n. 133, *ivi*.

La prima soluzione trova fondamento nel fatto che la responsabilità dell'agente pubblico deve essere assimilata, ai fini del relativo regime disciplinare, a quella contrattuale, in ragione del fatto che il medesimo è chiamato a rispondere degli effetti della violazione degli specifici obblighi di servizio assunti nei confronti dell'amministrazione e, non già, del generico *neminem laedere*, che si impone a qualunque consociato nei confronti di tutti gli altri. Sicché, facendo applicazione dell'art. 1225 c.c., una volta acclarata la volontarietà dell'inadempimento, non si rende necessario accertare, altresì, la volontà, neppure in termini di previsione, dei danni che ne siano derivati[15]. Sta di fatto che la nuova definizione di dolo richiede la volontà dell'evento dannoso.

Proprio aderendo alla concezione penalistica che ha ispirato la norma[16], tuttavia, il concetto di dolo va declinato nelle sue varie forme: non solo, dunque, il dolo intenzionale ossia l'intenzione di cagionare il danno, ma anche quello diretto, che ricorre quando l'agente si rappresenta con certezza il verificarsi del pregiudizio, nonché il dolo eventuale, ai fini del quale è sufficiente che l'agente, che non opera al fine di cagionare il danno, si rappresenti quest'ultimo come possibile e accetti il rischio del suo verificarsi[17]. Sicché l'agente pubblico risponderà, a titolo di dolo, del danno erariale anche quando, pur avendo agito per fini diversi da quello di arrecare danno all'amministrazione, abbia accettato il rischio che il danno si verificasse quale conseguenza della sua azione[18].

Ciò detto, un problema che la giurisprudenza è stata subito chiamata ad affrontare è quello dell'ambito temporale di applicazione della nuova disposizione. Sul punto, la Prima Sezione di appello[19] ha escluso che l'art. 21 del D.L. n. 76/2020 possa avere efficacia retroattiva, in ragione, da un lato, della limitazione temporale dell'applicazione della norma *"ai*

---

[15] Sull'argomento, V. De Lorenzi, "*Inadempimento doloso"*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, 1993, *ad vocem*. In giurisprudenza, Cass. civ., Sez. III, 13 ottobre 2008, n. 25271, in *www.italgiure.giustizia.it*.

[16] Ai sensi dell'art. 43 c.p., il delitto è doloso o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del delitto, è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione.

[17] G. Fiandaca, E. Musco, *"Diritto penale - parte generale"*, Vª ed., Bologna, 2008, 362 ss. Questa interpretazione è stata richiamata dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti in occasione dell'audizione da parte del Senato della Repubblica sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 76/2020.

[18] Ad es., si aggiudica l'appalto in via diretta a un'impresa amica allo scopo di favorirla, accettando il rischio che l'amministrazione perda, in tal modo, le possibili occasioni di risparmio che sarebbero derivate dal regolare svolgimento di una gara.

[19] Corte conti, Sez. I giur. centr. app., 2 settembre 2020, n. 234, in *www.corteconti.it*.

*fatti commessi dalla data di entrata in vigore del* (…) *decreto e fino al 31 luglio 2021"*[20]; dall'altro, del carattere sostanziale della disposizione, che, ai sensi dell'art. 11, comma 1, disp. prel. c.c., non ne consente, a differenza delle norme processuali, l'applicazione nei giudizi in corso; ed, infine, del fatto che, comunque, nel caso di specie, la condotta illecita aveva carattere omissivo.

Il carattere sostanziale e non processuale della norma è stato ribadito da un successivo arresto della stessa Sezione, che ha, dunque, confermato l'inapplicabile agli illeciti commessi anteriormente all'entrata in vigore della modifica dell'art. 1, comma 1, l. n. 20/94, precisando che *"quand'anche la si volesse concepire come norma processuale (pertanto soggetta al principio del tempus regit actum a carattere retroattivo), riferendosi alla formazione della prova del dolo medesimo, proprio in virtù di siffatto principio la restrizione in questione non potrebbe farsi retroagire al momento in cui essa non operava per il p.m., al quale, diversamente opinando, sarebbe poi paradossalmente preclusa una integrazione probatoria in appello, giusta il disposto dell'art. 194 c.g.c."*[21].

Altra decisione, oltre a precisare l'inapplicabilità, per ragioni temporali, dell'innovazione normativa introdotta dall'art. 21 del d.l. n. 76/2020 (nella parte in cui prevede l'inserimento dell'alinea *"la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso"*) all'art. 1, comma 1, della legge n. 20/94, ha negato la rilevanza della disposizione in ragione del fatto che l'appellante era stato condannato a titolo di colpa grave[22].

Gli argomenti, spesi dalla prima decisione ricordata, sono stati condivisi dalla Sezione giurisdizionale regionale per la Liguria in due sentenze in materia di uso illecito di fondi consiliari regionali[23]. In entrambi i casi, il giudice, su sollecitazione della difesa, ha anche preso in considerazione, respingendola, l'ipotesi che la norma abbia natura interpretativa, sì da essere applicabile anche ai fatti avvenuti prima della sua entrata in vigore.

Si tratterebbe, infatti, di una norma "*innovativa e transitoria*", fermi restando i limiti posti, ad eventuali interventi retroattivi del legislatore, dal principio di ragionevolezza,

---

[20] Attualmente, il suddetto termine, come riportato anche nella nota n. 10 del presente contributo, è stato esteso al 31 dicembre 2021, con legge di conversione del "decreto Semplificazioni".

[21] Corte conti, Sez. I giur. centr. app., 12 ottobre 2020, n. 263, in *www.corteconti.it*.

[22] Corte conti, Sez. I giur. centr. app., 12 ottobre 2020, n. 261, in *www.corteconti.it*.

[23] Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, 5 ottobre 2020, n. 68; Id., 21 ottobre 2020, n. 83. Entrambe presenti in *www.corteconti.it*. Nella prima decisione il dolo è stato, peraltro, escluso, sicché i convenuti sono stati condannati a titolo di colpa grave.

dall'affidamento delle parti che hanno agito in giudizio sulla base della normativa originaria e, attesa la funzione preventiva della responsabilità amministrativa, del principio di legalità. La Sezione ha, comunque, recepito l'interpretazione per la quale la volontà dell'evento dannoso può anche intendersi come accettazione del rischio del suo verificarsi, secondo la nozione di dolo eventuale diffusa nella giurisprudenza penale.

Dall'esame di queste prime pronunce, emerge la tendenza a considerare in senso unitario l'ambito di applicazione dei due commi della norma.

Per il vero, il legislatore è stato chiaro nello stabilire che solo il secondo concerne i fatti commessi dopo l'entrata in vigore del decreto (e prima del 31 dicembre 2021) e che, tuttavia, il primo comma, pur avendo *prima facie* per oggetto il regime probatorio del dolo, introduca, in realtà, una nuova disciplina sostanziale dell'elemento soggettivo, applicabile solo per le condotte successive, discendendo ciò proprio dal fatto che in tanto quella prova assume rilevanza (art. 96, comma 1, c.g.c.), in quanto la volontà dell'evento dannoso costituisce un presupposto della responsabilità per dolo.

Si tratta, cioè, di una norma che, nel riferirsi alla necessità della dimostrazione processuale di un fatto, ne implica l'imprescindibilità ai fini della fattispecie sostanziale. Diversamente avrebbe potuto, invece, opinarsi, concludendosi per il carattere meramente processuale della disposizione, ove la norma si fosse limitata a introdurre una nuova disciplina dei mezzi di prova, utilizzabili ai fini della dimostrazione del dolo e cioè a stabilire non "cosa" occorre provare, ma "come" lo si può fare.

Optando per la diversa tesi della natura processuale, il principio *tempus regit actum* imporrebbe al p.m. di provare la volontà dell'evento dannoso nei giudizi in corso alla data del 17 luglio 2020, su fatti commessi anteriormente. Tuttavia, nei giudizi di appello pendenti, che hanno per oggetto le censure avverso le decisioni emesse in precedenza, è dubbio che la sopravvenienza possa assumere rilievo, poiché il rispetto, da parte del primo giudice e delle parti del primo grado, della legge processuale dovrebbe essere verificato, in base al menzionato principio, alla luce delle norme vigenti al tempo di quel giudizio.

Quanto alla natura interpretativa (e alla conseguente efficacia retroattiva) della norma, la stessa non pare supportata dalla formulazione letterale. Potrebbe intendersi, tuttavia, anche alla luce della relazione illustrativa, che il legislatore abbia inteso porre fine alle divergenze interpretative circa i presupposti del dolo. In ogni caso l'efficacia retroattiva andrebbe calibrata, con riguardo ai giudizi in corso, in base al principio, affermato dalla giurisprudenza della Corte

EDU, per il quale il legislatore non può, tendenzialmente, ingerirsi nell'amministrazione della giustizia, influenzando la risoluzione di una controversia[24].

Minori dubbi appaiono sussistere in ordine al regime temporale di efficacia della limitazione di responsabilità, di cui al secondo comma della norma, espressamente riferita ai fatti commessi successivamente all'entrata in vigore del decreto (avvenuta il 17 luglio 2020) e fino al 31 dicembre 2021[25].

La giurisprudenza ha, in più occasioni, negato che la stessa possa trovare applicazione ai fatti anteriori[26], in quanto eccezionale – e dunque di stretta interpretazione – e non dotata di carattere retroattivo[27]. Il conseguente diverso trattamento dei fatti commessi nella sua vigenza, rispetto a quelli anteriori, è stato ritenuto giustificato dalla *ratio* di favorire lo snellimento dell'attività amministrativa nel periodo dell'emergenza pandemica, il che ha portato a ritenere manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma[28].

Un aspetto di interesse, a tal riguardo, attiene al concetto di *"fatti commessi"*. In passato, la giurisprudenza, ai fini della decorrenza della prescrizione, ha sancito che per "fatto" si deve intendere non la semplice condotta, ma l'intera fattispecie, comprensiva del danno[29].

Tuttavia, con riguardo alla norma in esame, l'enfasi sull'espressione "commessi", a sottolineare quella parte della fattispecie che è posta in essere direttamente dall'agente e la *ratio* della norma, volta a preservare dalla "paura della firma" coloro che operano nel contesto

---

[24] Corte EDU, Sez. II, 7 giugno 2011, Agrati e altri c. Italia, in *www.giustizia.it*.

[25] La norma estende la previsione dell'art. 5-*quater*, comma 3, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. con l. 24 aprile 2020, n. 27, secondo il quale, per gli acquisti di dispositivi sanitari necessari per fronteggiare l'emergenza, "*la responsabilità contabile e amministrativa è comunque limitata ai soli casi in cui sia stato accertato il dolo del funzionario o dell'agente che li ha posti in essere o che vi ha dato esecuzione*".

[26] Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 6 ottobre 2020, n. 152; Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, 9 ottobre 2020, n. 544; Corte conti, Sez. giur. reg. Umbria, 19 ottobre 2020, n. 65, tutte in *www.corteconti.it*.

[27] Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, 27 ottobre 2020, n. 376, in *www.corteconti.it*.

[28] Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, 10 novembre 2020, n. 288, in *www.corteconti.it*. La decisione citata nella nota precedente ha, invece, ritenuto la questione irrilevante, poiché al convenuto era stata addebitata una condotta omissiva dolosa.

[29] Si è, ad esempio, ritenuto che per «data in cui si è verificato il fatto dannoso», il *dies a quo* della prescrizione del diritto al risarcimento del danno ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l. n. 20/1994, debba intendersi il giorno nel quale si è verificato il danno quale componente del «fatto» (Corte conti, Sez. I giur. centr. app., 14 gennaio 2008, n. 24, in *www.corteconti.it*). Si è precisato, in tal senso, che «*per "commissione del fatto" va intesa la realizzazione della fattispecie dannosa completa dei suoi due elementi costitutivi: la condotta illecita dell'agente e l'evento dannoso, inteso come effettivo depauperamento delle finanze erariali. Tali elementi sono il più delle volte coevi, ma altre volte possono manifestarsi distanziati nel tempo l'uno dall'altro*» (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., 13 luglio 2007, n. 241, *ivi*).

emergenziale[30], inducono a ritenere che la limitazione si applichi, purché la condotta attiva sia stata tenuta entro il 31 dicembre 2021, indipendentemente da quando si verifica il danno.

La norma suscita, peraltro, sospetti di illegittimità considerato quanto affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui "… *può ritenersi ormai acquisito il principio dell'ordinamento, desumibile anche dalla collocazione dell'art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito in legge con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 20 dicembre 1996, n. 639, secondo cui la imputazione della responsabilità ha come limite minimo quella della colpa grave (prevista, in via generale, insieme all'imputazione per dolo)"*[31]. La deroga a tale principio potrebbe giustificarsi in ragione del suo carattere transitorio e legato a circostanze eccezionali.

Resta il fatto che, se non può prescindersi dal concorrente principio per il quale il legislatore è libero di stabilire, in modo differenziato, i presupposti della responsabilità di un determinato soggetto, pubblico o privato, per i danni arrecati ad altri soggetti, "*senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà"*[32], è proprio il canone della ragionevolezza della norma in esame ad apparire dubbio.

Essa, infatti, accomuna, sulla base del mero dato temporale delle condotte, comportamenti che possono risentire dell'emergenza sanitaria, nonché iniziative gestionali che "meritano" di essere protette in quanto volte al rilancio del sistema economico, nonché attività giuridiche e materiali che, invece, non presentano affatto tali caratteristiche[33].

---

[30] La c.d. "paura delle firma" sarebbe vanificata, secondo la *ratio* della norma, se il personale amministrativo non godesse di tale protezione per i danni verificatisi, una volta superata l'emergenza.

[31] Corte cost., 24 ottobre 2001, n. 340, in *www.cortecostituzionale.it*.

[32] Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371, in *www.cortecostituzionale.it*.

[33] A beneficiare della norma, ad esempio, saranno tanto il direttore generale di un'ASL che deve acquistare, con urgenza, respiratori per la terapia intensiva, quanto il funzionario di un ente locale che, nel periodo dell'emergenza, non ha subito alcuna alterazione delle proprie condizioni di lavoro e commette un illecito colposo nell'esercizio delle funzioni ordinarie.

## Capitolo II

## GLI EFFETTI DELLA PANDEMIA. IL DIRITTO DELL'EMERGENZA E LE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI

**(V.P.G. GIULIA DE FRANCISCIS)**

*Sommario: 1.Gli strumenti normativi di gestione della pandemia da COVID-19. 2. I contenuti delle norme emergenziali incidenti sulle attività della Corte dei conti. 3. Diritto dell'emergenza e funzioni della Corte dei conti: spunti critici conclusivi.*

### *1. Gli strumenti normativi di gestione della pandemia da COVID-19.*

Come evidenziato nelle pagine del contributo precedente, il 2020, certamente (o, meglio, purtroppo) andrà ad occupare un "posto d'onore" nella speciale lista degli anni che, nella nostra storia recente, sono stati segnati da eventi eccezionali.

La pandemia generata dalla diffusione del coronavirus COVID-19, infatti, ha determinato un'emergenza sanitaria, economica e sociale a livello mondiale, di proporzioni assimilabili soltanto a quelle registrate, all'inizio del secolo scorso, con l'influenza "spagnola" (che si propagò principalmente tra l'ottobre 1918 e l'aprile 1919, infettando circa un miliardo di persone e uccidendone quasi 50 milioni, di cui circa 375 mila solo in Italia).

La particolare virulenza dell'infezione e la sua facilità di trasmissione per via aerea hanno portato numerosi Stati, tra cui l'Italia, ad individuare, quali principali misure di contrasto e contenimento del contagio, il fermo, totale o parziale, di tutte le attività economiche, nonché l'interruzione, in tutto o in parte, delle relazioni professionali, sociali ed interpersonali: in sostanza, disponendo il "blocco" della vita del Paese, fatte salve alcune attività essenziali.

Questa scelta di fondo – che, deve riconoscersi, si è rivelata obiettivamente efficace – ha dato luogo, tuttavia, sul piano ordinamentale, ad una profonda incisione dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione, la cui legittimazione è stata ancorata all'utilizzo, da parte del Governo, degli strumenti normativi e regolatori, che l'ordinamento medesimo contempla per fronteggiare le situazioni di necessità ed urgenza.

Detti strumenti sono stati, altresì, impiegati per l'adozione di plurime differenziate misure di intervento a sostegno dell'economia, volte sia a compensare le gravi perdite subite dal sistema produttivo, determinate dal fermo delle attività, sia a creare condizioni di maggior favore per consentirne la ripresa.

Nel contesto di detta normazione emergenziale si sono iscritti anche interventi incidenti sull'esercizio delle funzioni di tutte le magistrature, che, tuttavia, non hanno riguardato unicamente le attività procedimentali e processuali, il cui svolgimento è stato condizionato dalle misure di contenimento del virus, bensì, con riferimento al giudice contabile, anche profili sostanziali, concernenti le fattispecie suscettibili di scrutinio in sede giurisdizionale e di controllo.

Per meglio analizzarne lo specifico impatto sull'assetto normativo delle funzioni della Corte dei conti, è utile soffermarsi brevemente sulle modalità con le quali, in concreto, il Governo ha interpretato ed applicato le disposizioni vigenti in tema di stato di necessità.

Secondo il brocardo latino "*Necessitas non habet legem, sed ipsa sibi facit legem"*, nel diritto romano, si giustificavano l'attribuzione e l'esercizio di poteri straordinari, per affrontare situazioni impreviste ed imprevedibili, che imponevano l'adozione di decisioni immediate. In tutti i sistemi giuridici, invero, lo "stato di necessità" ha trovato spazio secondo regole e con strumenti diversi e, normalmente, unito all'elemento dell'urgenza.

Ulteriore tratto distintivo della normativa emergenziale risulta essere, altresì, l'efficacia temporalmente limitata del conferimento dei pertinenti poteri di azione e regolazione.

La pandemia ha sottoposto il nostro ordinamento ad una rilevante prova di resistenza, nella misura in cui si è imposta l'indefettibile esigenza di salvaguardare il fondamentale diritto alla salute dei singoli e della collettività, la cui realizzazione ha richiesto, tuttavia, l'adozione di interventi gravemente restrittivi di altrettanto fondamentali libertà e diritti, egualmente riconosciuti e tutelati dalla Costituzione.

Giova rammentare sul punto che, peraltro, la stessa Carta costituzionale nell'affermare diritti e libertà, espressamente riconosce la possibilità di limitarli, nel caso di comprovate esigenze sanitarie e di sicurezza, condizionando tali limitazioni a garanzie procedimentali – quali la riserva di legge – e sostanziali, ossia alla ragionevolezza e proporzionalità di detti provvedimenti restrittivi, in ossequio ai principi di cui agli artt. art. 2 e 3 Cost. Così, ad esempio, l'art. 16 Cost. prevede che la libertà di circolazione, soggiorno, uscita e rientro sul territorio nazionale possa subire limitazioni che "*la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza*"; l'art. 17 Cost. prevede, del pari, che la libertà di riunione possa essere limitata dalle autorità per "*comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica*"; ed ancora, l'art. 41 Cost. dispone, secondo una medesima *ratio,* che l'iniziativa economica privata non debba essere svolta *"in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla*

*libertà, alla dignità umana*".

D'altro canto, deve rilevarsi come la nostra Costituzione, a differenza di altre Carte dei diritti[34], non rechi un'organica definizione né una disciplina specifica dello stato di emergenza[35].

Rilievo centrale riveste, in detto contesto, la previsione di cui all'art. 77 Cost., che attribuisce al Governo il potere di adottare atti aventi forza di legge (appunto, i decreti-legge) "*in casi straordinari di necessità e di urgenza"*.

Accanto ad essa deve rammentarsi anche l'art. 120, comma 2, Cost., a norma del quale: "*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione."*

Una compiuta declinazione delle situazioni sussumibili nella nozione di emergenza è dettata, invece, a livello di normazione primaria, attualmente nel D.lgs. del 2 gennaio 2018, n. 1, recante il "Codice della Protezione Civile", il cui articolo 7, comma 1, lettera c), individua, in particolare, l'ipotesi di emergenza "di rilievo nazionale" come riferita a eventi calamitosi di *"origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o*

---

[34] Ad esempio, la Costituzione spagnola, all'art. 116, prevede tre diversi stati di emergenza – allarme, eccezione, assedio – definendo procedure diverse in base al rapporto tra azione del Governo e poteri del Parlamento e dei suoi organi.

[35] In tema, si veda Roberto Cavallo Perin, *"Il Diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori esterni all'Amministrazione"*, in *Annuario 2005*, Associazione dei professori di diritto amministrativo: *"I poteri di emergenza o di necessità e urgenza possono negli ultimi anni essere distinti in quattro classi di diritto obiettivo, ai quali corrisponde non solo la tradizione degli studi di teoria generale del diritto, di diritto costituzionale e di diritto amministrativo degli ultimi due secoli, ma anche differenti piani di collocazione dei poteri di emergenza tra fonti del diritto e conseguentemente degli atti che da tali poteri scaturiscono. Anzitutto gli studi sul diritto non scritto tra i quali primeggiano le elaborazioni sul potere costituente, ove si è distinto tra fenomenologia giuridica della rivoluzione o del colpo di stato, poi una seconda classe, non sempre distinta dalla precedente, con le analisi sulla ammissibilità della sospensione dei diritti costituzionali, un tempo già studiato congiuntamente alla prima sotto la denominazione dello Stato di assedio interno o civile instaurato dal governo contro fermenti politico-sociali o a seguito di fenomeni naturali. Tra le emergenze previste da norme scritte si annovera come terza classe il decreto-legge dopo il 1926 (1. 31 gennaio 1926, n.100; 1. 19 gennaio 1939, n. 129; art. 77 Cost.) ed i poteri straordinari del governo in tempo di guerra (c.p.m.g.; art. 78 Cost.), da cui si distinguono come quarta classe la grande famiglia delle ordinanze amministrative di necessità e urgenza, talvolta denominate anche, secondo il ceppo originario dei poteri locali di emergenza, come ordinanze contingibili ed urgenti."*

*estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24"*[36].

Più in generale, il citato testo normativo compendia l'intera disciplina degli interventi di protezione civile e, quindi – per quanto di interesse ai presenti fini – le modalità di conferimento, i contenuti e l'esercizio dei pertinenti poteri di regolazione, attraverso il tipico strumento dell'ordinanza contingibile e urgente.

In sostanza, può rilevarsi che l'assetto ordinamentale dell'esercizio dei poteri di normazione emergenziale appare fondato su due pilastri: il decreto-legge e le ordinanze di protezione civile.

Per fronteggiare la pandemia da COVID-19, il Governo nazionale ha scelto in concreto una soluzione "mista", nel senso che si è avvalso di entrambi i predetti strumenti di intervento.

Più in particolare, l'azione regolatoria è stata strutturata su due livelli: uno primario, attuato mediante l'attribuzione con decreto-legge del potere al Governo di adottare regolamenti (in forma di DPCM e DM, ex art. 17, commi 2 e 3, l. n. 400/1988[37]), con i quali dettare le misure di contenimento e contrasto della diffusione del virus; uno secondario, realizzato attraverso l'emanazione di ordinanze della Protezione Civile, funzionali alla regolazione di ulteriori aspetti operativi di tali misure (un simile impianto normativo, peraltro, pur con le differenze del caso, è stato utilizzato anche per la gestione del post-terremoto in Abruzzo).

Egualmente, con decreto-legge sono state poi adottate molteplici e differenziate norme per intervenire su tutti i fronti economici e sociali, al fine di mitigare i gravi effetti negativi

---

[36] Cfr. Art. 24: "*...il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa, delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile di cui all'articolo 25".*

[37] Art. 17, L. 400/1988: "….[Omissis]…*2. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari. 3.Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione."*

conseguenti al blocco e/o alla consistente riduzione delle attività produttive, nonché per regolare lo svolgimento delle funzioni giudiziarie, secondo modalità compatibili con le restrizioni imposte alle libertà personali.

Per quel che concerne la Corte dei conti, vengono in rilievo le seguenti disposizioni:

- gli artt. 1 (*"Differimento urgente delle udienze e sospensione dei termini nei procedimenti civili, penali, tributari e militari"*)[38] e 4 (*"Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile"*) del D.L. 08/03/2020, n.11, convertito nella L. 23/05/2020, n.174, successivamente abrogati dall'art. 85, comma 2, D.L. 17/03/2020, n. 18;
- l'art. 85 *("Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile")* del D.L. 17/03/2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella L. 24/04/2020, n. 27 [39];

---

[38] La pandemia da Sars-Covid-19, che ha funestato l'anno che volge al termine, ha pesantemente inciso sull'attività giurisdizionale della Corte dei conti, sia in primo grado che in appello. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, i decreti-legge, intervenuti per restringere la circolazione delle persone nel territorio nazionale e limitare la diffusione del contagio e la pericolosità spiccata della concentrazione del virus in alcune zone del Paese, hanno comportato la necessità di chiusura, totale o parziale, al pubblico degli uffici giurisdizionali e di Procura, la sospensione dei termini processuali, il rinvio di tutte le udienze calendarizzate dal 18 marzo 2020 fino al 3 giugno 2020 presso le Sezioni centrali di appello e, in alcuni casi, lo svolgimento delle udienze "da remoto", mediante videoconferenza, nel caso di consenso prestato dalle parti private e dal P.M. In molti casi, è stato necessario il rinvio delle udienze programmate dopo la ripresa delle attività ordinarie a seguito delle varie restrizioni, introdotte dai DPCM, alla circolazione tra le regioni italiane, stante, in genere, la mancata adesione delle Difese alla trattazione da remoto dei processi mediante la videoconferenza. Di conseguenza, il numero delle udienze celebrate e dei provvedimenti emessi e depositati è risultato in netta contrazione rispetto al 2019.

[39] In materia di applicazione della normativa "emergenziale", emanata al fine di contenere il diffondersi della pandemia da Covid-Sars-19, è da segnalare la sentenza della III Sezione centrale di appello n. 191 del 9 novembre 2020, con cui è stata respinta l'eccezione di parte appellata, relativa alla violazione dell'art. 6, § 1, della CEDU, conseguente all'impossibilità di presenziare personalmente al processo, a seguito delle prescrizioni contenute nell'art. 85, comma 3, lett. d), D.L. n. 18 del 2020, convertito dalla legge n. 27 del 2020 e s.m.i. e delle Linee Guida adottate in data 15 maggio 2020. In proposito il Collegio, premesso che tali garanzie si applicano all' "accusato di reato", ha evidenziato che *"non si possono estendere al processo dinanzi alla Corte dei conti - volto all'accertamento della responsabilità amministrativa - i principi elaborati dalla Corte EDU sul diritto dell'accusato di partecipare al processo per esercitare direttamente i diritti di cui all'art. 6 § 3 lett. c), d) ed e) CEDU ... È appena il caso di ricordare, allora, che - com'è noto - la responsabilità amministrativa per danno erariale, secondo giurisprudenza costante (cfr. Corte EDU 13.05.2014, Rigolio vs Italia; SSRR n. 28/2015/QM; C. cost. 102 del 2016 e 43 del 2018) non rappresenta un'"accusa penale" ai sensi dell'art. 6, § 1, della CEDU".* Importante è anche la precisazione, resa in conformità alla giurisprudenza della Corte EDU, per la quale la partecipazione personale dell'imputato nei processi di appello non ha la stessa "importanza cruciale" che assume in quelli di primo grado, di conseguenza i processi di grado successivo *"potranno comunque ritenersi conformi ai requisiti di cui all'art. 6 anche quando al ricorrente non sia stata data la possibilità di essere ascoltato personalmente dalla Corte d'appello o di cassazione, a condizione però che una pubblica udienza sia stata celebrata in primo grado"*. Nella specie, la difesa dell'appellato era a conoscenza delle disposizioni dell'art. 85 del D.L. n. 18 del 2020 e s.m.i., anche perché espressamente informata preliminarmente dalla Segreteria della Sezione e, pertanto, dell'impossibilità per la parte di presenziare personalmente in udienza, a seguito delle disposizioni restrittive sopra richiamate e poi prorogate con D.L. 30.4.2020, n. 28, fino al 31.08.2020, in forza

- gli artt. 5 *("Incentivi per la produzione e la fornitura di dispositivi medici")* e 5 *quater ("Misure di semplificazione per l'acquisto di dispositivi medici"*), del medesimo D.L. n. 18/2020;
- l'art. 5 *("Disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia contabile"*) del D.L. 30/04/2020, n. 28, convertito, con modificazioni, nella L. 25/06/2020, n. 70;
- gli artt. 21 ("*Responsabilità erariale*)" e 22 *("Controllo concomitante della Corte dei conti per accelerare gli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale"*) del D.L. 16/07/2020, n. 76, convertito, con modificazioni, nella L. 11/09/2020, n.120;
- l'art. 5 *("Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche"*) del D.L. 23/11/2020, n. 154, abrogato dalla L. 18 dicembre 2020, n. 176, la quale ha disposto, con l'art. 1, comma 1, la conversione con modificazioni del D.L. 28 ottobre 2020, n. 134, che ha confermato, a sua volta, all'art. 23-*quater*, comma 2,[40] l'introduzione di un nuovo periodo inserito alla fine della lett. b), comma 6, dell'art. 11 c.g.c.

Il tenore e la portata delle norme citate si presenta significativamente diverso, poiché le prime tre regolano propriamente il decorso dei termini di svolgimento dei procedimenti e dei processi contabili, nonché l'attività pre-processuale del Pubblico Ministero e l'organizzazione delle udienze monocratiche e collegiali e delle adunanze in sede di controllo; mentre le ulteriori previsioni, come anche novellate da successivi interventi normativi, incidono sulla sostanza delle funzioni di questa Corte.

---

della legge di conversione n. 70 del 2020: disposizioni che, tra l'altro, limitavano la presenza, per la discussione, a due avvocati, oltre al rappresentante del pubblico ministero. In caso contrario, la difesa avrebbe dovuto presentare istanza di rinvio.

[40] Si riporta testualmente l'intero articolo 23-*quater* del testo del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, coordinato con la legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, recante: *"Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*. Art. 23-*quater* (*Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche*) – *1. Agli enti indicati nell'elenco 1 annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica. 2. All'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, dopo le parole: "operata dall'ISTAT" sono aggiunte le seguenti: ", ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica"".* Occorre rilevare, per completezza di analisi, che anche il testo dell'art. 5 dell'abrogato decreto n. 154/2020, presentava identico tenore del riportato articolo 23-*quater*, costituendo una pedissequa trasposizione della norma *de qua*.

***2. I contenuti delle norme emergenziali incidenti sulle attività della Corte dei conti.***

Con l'art. 5 del D.L. n. 18/2020, il legislatore, per agevolare massimamente la produzione e l'approvvigionamento di dispositivi medici e di protezione individuale, ha conferito al Commissario straordinario per l'emergenza sanitaria l'autorizzazione "*a erogare finanziamenti mediante contributi a fondo perduto e in conto gestione, nonché finanziamenti agevolati, alle imprese produttrici di tali dispositivi "*, attraverso l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. – Invitalia. Tali risorse affluiscono ad un conto corrente dedicato presso la Tesoreria centrale dello Stato e la gestione delle medesime è configurata come "gestione fuori bilancio", come tale soggetta al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041. [41]

La norma, dunque, nell'introdurre un canale privilegiato e specifico di finanziamento pubblico alle imprese, strettamente funzionale ad implementare i livelli di produzione di dispositivi di protezione, si configura, sul piano della contabilità, quale legge speciale istitutiva di una gestione fuori bilancio, rispetto alla quale non risulta fissato un arco temporale di riferimento che, nondimeno, deve presumersi sia correlato al decorso della pandemia.

Si tratta di una scelta diversa rispetto alla possibilità di istituire "contabilità speciali" per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale, prevista, in termini generali, dall'art. 27 del Codice della Protezione Civile[42].

---

[41] V. il testo completo della norma: Art. 5 (*Incentivi per la produzione e la fornitura di dispositivi medici*) *"1. Al fine di assicurare la produzione e la fornitura di dispositivi medici e dispositivi di protezione individuale, ai valori di mercato correnti al 31 dicembre 2019, in relazione alla inadeguata disponibilità degli stessi nel periodo di emergenza COVID-19, il Commissario straordinario di cui all'articolo 122 è autorizzato a erogare finanziamenti mediante contributi a fondo perduto e in conto gestione, nonché finanziamenti agevolati, alle imprese produttrici di tali dispositivi. 2. A tal fine il Commissario straordinario si avvale dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. - Invitalia che opera come soggetto gestore della misura con oneri posti a carico delle risorse di cui al comma 6. 3. Il Commissario straordinario di cui all'articolo 122, entro 5 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, definisce e avvia la misura e fornisce specifiche disposizioni per assicurare la gestione della stessa. 4. I finanziamenti possono essere erogati anche alle aziende che rendono disponibili i dispositivi ai sensi dell'articolo 34, comma 3, del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9. 5. I dispositivi di protezione individuale sono forniti in via prioritaria ai medici e agli operatori sanitari e sociosanitari. 6. Per le finalità e per finanziamenti agevolati, secondo modalità compatibili con la normativa europea, le risorse sono accreditate su un apposito conto corrente infruttifero intestato all'Agenzia, aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato. La gestione ha natura di gestione fuori bilancio, assoggettata al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041. Alla rendicontazione provvede il soggetto gestore della misura. 7. Agli oneri derivanti dal comma 6 si provvede ai sensi dell'articolo 126."*

[42] Cfr. Art. 27. (*Contabilità speciali per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale e altre disposizioni in materia amministrativa e procedimentale*) *"1. Per l'attuazione delle ordinanze di protezione civile, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 44-ter, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, può essere autorizzata l'apertura di apposite contabilità speciali. 2. Le risorse stanziate a valere sul Fondo emergenze nazionali di cui alla delibera prevista dall'articolo 24, comma 1, sono trasferite integralmente a seguito della nomina del commissario delegato sulla contabilità speciale aperta ai sensi del comma 1. Le ulteriori somme previste dalla*

Giova rammentare, al riguardo, che, con legge n. 559/1993, è stata disposta in linea generale la soppressione di tali gestioni[43] (ex art. 26) con assoggettamento delle stesse a

*delibera di cui all'articolo 24, comma 2, vengono corrisposte nella misura del 50 per cento a seguito dell'emanazione della delibera medesima, mentre il restante 50 per cento all'attestazione dello stato di attuazione degli interventi finanziati. 3. Sulle contabilità speciali di cui al presente articolo può essere autorizzato il versamento di eventuali ulteriori risorse finanziarie finalizzate al superamento dello specifico contesto emergenziale, diverse da quelle stanziate a valere sul Fondo per le emergenze nazionali di cui all'articolo 44, e rese disponibili dalle Regioni e dagli enti locali interessati, da individuarsi con apposite ordinanze di protezione civile adottate di 4concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Sulle medesime contabilità possono, altresì, confluire le risorse finanziarie eventualmente provenienti dal Fondo di solidarietà dell'Unione europea. Ai sensi di quanto previsto dagli articoli 60 e 61 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e dell'articolo 333 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e successive modificazioni, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, i Commissari delegati titolari di contabilità speciali, rendicontano, entro il quarantesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio e dal termine della gestione o del loro incarico, tutte le entrate e tutte le spese riguardanti gli interventi di cui coordinano l'attuazione, indicandola provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia dispesa, secondo uno schema da stabilire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Dipartimento della protezione civile, che contenga, altresì, l'indicazione dei crediti e dei debiti e delle relative scadenze, gli interventi eventualmente affidati a soggetti attuatori all'uopo individuati, gli obblighi in materia di trasmissione e comunicazione dei rendiconti, anche ai fini di quanto previsto dall'articolo 42 del decreto legislativo 14 marzo2013, n. 33, e successive modificazioni. Per l'omissione o il ritardo nella rendicontazione si applica l'articolo 337 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827. Al fine di garantire la trasparenza dei flussi finanziari e della rendicontazione di cui al presente comma sono vietati girofondi tra le contabilità speciali. 5. Per la prosecuzione e il completamento degli interventi e delle attività previste dalle ordinanze adottate ai sensi dell'articolo 25 ove non ultimati o conclusi alla scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale la durata della contabilità speciale può essere prorogata per un periodo di tempo determinato e comunque non superiore a 36 mesi dalla scadenza del primo termine individuato ai sensi dell'articolo 24, comma 3. Per gli ulteriori interventi ed attività da porre in essere secondo le ordinarie procedure di spesa con le disponibilità che residuano alla chiusura della contabilità speciale, le risorse ivi giacenti possono essere trasferite alla regione ovvero, ove esistenti, alle agenzie regionali preposte allo svolgimento della funzione di protezione civile o ai soggetti attuatori competenti. Per gli interventi e le attività di cui al presente comma di competenza di Amministrazioni dello Stato, le risorse finanziarie relative che residuano sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione. 6. Le risorse derivanti dalla chiusura delle contabilità speciali di cui al presente articolo sono vincolate alla realizzazione degli interventi previsti nei piani di attuazione delle ordinanze adottate ai sensi dell'articolo 25. Al fine di favorire l'utilizzo delle risorse derivanti dalla chiusura delle contabilità speciali di cui al presente comma secondo le procedure ordinarie di spesa, si applica quanto previsto dall'articolo 1, commi 787, 788, 789 e 790 della legge 27 dicembre 2017, n. 205. 7. Fermo quanto previsto dall'articolo 1 del decreto-legge 25maggio 1994, n. 313, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1994, n. 460, fino alla cessazione degli effetti delle ordinanze di protezione civile, resta sospesa ogni azione esecutiva, ivi comprese quelle di cui agli articoli 543 e seguenti del codice di procedura civile e quelle di cui agli articoli 91 e seguenti del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e sono privi di effetto i pignoramenti comunque notificati. 8. Il comma 7, si applica alle risorse comunque dirette a finanziare le contabilità speciali istituite con ordinanze di protezione civile; tali risorse sono insuscettibili di pignoramento o sequestro fino alla definitiva chiusura delle pertinenti contabilità speciali. 9. Le controversie relative all'esecuzione di interventi ed attività realizzati in base alle ordinanze di cui all'articolo 25 o comprese in programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali non possono essere devolute a collegi arbitrali. 10. Al fine di assicurare risparmi di spesa, i compromessi e le clausole compromissorie inserite nei contratti stipulati per la realizzazione d'interventi o per l'espletamento di attività connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza ai sensi dell'articolo 24, sono nulli. 11. Per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali emessi a seguito delle controversie relative all'esecuzione di interventi ed attività derivanti dal presente decreto, il termine previsto dall'articolo 14, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre1996, n.669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n.30, è fissato in centottanta giorni".*

[43] Sono state fatte salve alcune gestioni fuori bilancio aventi caratteristiche peculiari (artt. 2, 10, 18 e 19); quelle di dimensioni minori (art. 20, co. 1, parte I); per la gestione dei beni confiscati (art. 20, co. 1, II parte); per i fondi

liquidazione, secondo la procedura prescritta dall'art. 8, comma 5, del D.L. n. 65/1989, convertito con modificazioni nella legge n. 155/1989, ovverosia mediante riconduzione in bilancio, con versamento delle relative disponibilità in apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata e riassegnazione delle stesse ai pertinenti capitoli di spesa dei Ministeri competenti[44]. Di rilievo si presenta la clausola di "chiusura", recata dall'art. 25 della citata legge n. 559[45] che, sostituendo il testo previgente dell'art. 5 della L. n. 468/1978, dispone, sulla base dei principi di universalità e unità del bilancio, il divieto di gestione di fondi al di fuori dello stesso (comma 3), ad eccezione dei casi consentiti e regolati dalla medesima legge n. 559.

In sostanza, le gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato autorizzate da leggi speciali – in cui s'inserisce quella all'esame – si presentano sottoposte al controllo del giudice contabile sia nell'ambito della disciplina generale del controllo sulla gestione dettata dall'art. 3 della legge n. 20/1994, che di quella della rendicontazione specificamente prevista dall'art. 9 della legge n. 1041/71 e dal relativo regolamento approvato con d.p.r. n. 689/1977. Soggiacciono, altresì, alle ulteriori previsioni concernenti le gestioni fuori bilancio, dettate dal citato art. 8 del D.L. n. 65/1989 in tema di tesoreria unica[46] e dall'art.

---

di rotazione (art. 26) e per le casse conguaglio prezzi (art. 25, co. 5 del D.L. n. 8/1993, convertito in legge n. 68/1993).

[44] L'art. 8, comma 5, recita: "*Le operazioni di liquidazione delle gestioni soppresse sono demandate al Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per gli affari generali e per la gestione del patrimonio degli enti soppressi, ai sensi della legge 4 dicembre 1956, n. 1404, e successive modificazioni.*"

[45] La norma ha riformulato integralmente l'art. 5 della Legge 468/1978, poi abrogata dalla Legge n. 196/32009, a decorrere dall'1/1/2010: *"5. Integrità, universalità ed unità del bilancio. 1. I criteri dell'integrità, dell'universalità e dell'unità del bilancio dello Stato costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione. 2. Sulla base del criterio dell'integrità, tutte le entrate devono essere iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse. Parimenti, tutte le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle correlative entrate. 3. Sulla base dei criteri dell'universalità e dell'unità, è vietato gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati dalla legge di riordino complessivo della materia. 4. È vietata altresì l'assegnazione di qualsiasi provento per spese o erogazioni speciali, salvo i proventi e le quote di proventi riscossi per conto di enti, le oblazioni e simili, fatte a scopo determinato. 5. Restano valide le disposizioni legislative che prevedono la riassegnazione ai capitoli di spesa di particolari entrate."*

[46] Si consideri il seguente testo dell'art. cit., commi 1-4: "*1. Entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i competenti organi delle gestioni fuori bilancio, amministrate ai sensi dell'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, modificato dall'art. 33 della legge 5 agosto 1978, n. 468, ove non siano già titolari di conti presso la tesoreria dello Stato e le cui entrate, escluse le partite di giro, superano 1 miliardo di lire, limite che potrà essere adeguato con decreto del Ministro del tesoro, sono tenuti ad attivare contabilità speciali infruttifere presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, competenti per territorio, cui devono affluire le disponibilità delle gestioni medesime. 2. Le gestioni fuori bilancio sono tenute anche all'adozione di un preventivo di cassa. Alle predette gestioni si applicano le disposizioni di cui all'art. 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119, e successive modificazioni ed integrazioni. 3. Gli organi di cui al comma 1 sono obbligati a trasmettere al Ministero del tesoro gli elementi previsionali e i dati periodici dei flussi di cassa nei termini previsti dal comma 7 dell'art. 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, quale risulta modificato dall'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 362, secondo un prospetto da predisporre da parte del Ministero stesso.4. Le gestioni fuori bilancio, esclusi i fondi*

24 della medesima legge n. 559/1993, che introduce, tra l'altro, un particolare procedimento di controllo rinforzato della Corte dei conti, il quale consta dell'adozione di un provvedimento di rivalutazione da parte dell'amministrazione in seguito al referto sulla gestione, assoggettato a controllo preventivo del giudice contabile.[47]

L'art. 5-*quater* del medesimo D.L. n. 18/2020, introdotto dalla legge di conversione, prevede, da un lato, la sottrazione al controllo preventivo di legittimità del giudice contabile dei contratti "*relativi all'acquisto dei dispositivi di cui al comma 1, nonché per ogni altro atto negoziale conseguente alla urgente necessità di far fronte all'emergenza di cui allo stesso comma 1, posto in essere dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e dai soggetti attuatori*.."; e, dall'altro, la limitazione, per tali atti, della responsabilità amministrativo-contabile "*ai soli casi in cui sia stato accertato il dolo del funzionario o dell'agente che li ha posti in essere o che vi ha dato esecuzione"*.[48]

---

*di rotazione, per le quali non è stato legislativamente previsto un termine di durata inferiore, si intendono soppresse allo scadere del biennio dalla data di entrata in vigore del presente decreto*."

[47] Cfr. Art. 24. (*Procedure di controllo*) *"1. Per le gestioni escluse dall'applicazione dell'art. 8, comma 4, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1989, n. 155, la Corte dei conti, in sede di esame dei rendiconti o bilanci consuntivi, si pronunzia sulla regolarità della relativa gestione e riferisce al Parlamento sull'andamento e sui risultati di tutte le gestioni fuori bilancio con un'unica relazione, nella medesima sezione della relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato di cui all'art. 23 della presente legge. 2. In seguito alle pronunzie di cui al comma 1 le Amministrazioni competenti e gli organi gestori sono tenuti a rivalutare le fattispecie oggetto delle pronunzie stesse e ad adottare i corrispondenti provvedimenti, da comunicare alla Corte dei conti. La rivalutazione costituisce un procedimento d'ufficio ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e si conclude, quando riferita alle pronunzie di illegittimità degli atti, con un provvedimento espresso di annullamento o di conferma degli atti medesimi, soggetto al controllo della Corte dei conti in via preventiva. Ove detto provvedimento non intervenga nel termine di trenta giorni, o nel diverso termine previsto dalle leggi o dai regolamenti che riguardano le singole gestioni, gli atti dichiarati illegittimi cessano di avere efficacia e gli eventuali ulteriori effetti si producono nella diretta responsabilità dei soggetti che li hanno emessi."* (in argomento, Sez. contr., III coll., nn. 114/1997, 14/1998, 5/1999; Sez. centr. contr., II coll., n. 4/2002/G, Sez. reg. contr. Camp. n. 4/2002).

[48] Si veda il testo integrale della norma: *Art. 5-quater (Misure di semplificazione per l'acquisto di dispositivi medici). 1. Al fine di conseguire la tempestiva acquisizione dei dispositivi di protezione individuali nonché medicali necessari per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri è autorizzato all'apertura di apposito conto corrente bancario per consentire la celere regolazione delle transazioni che richiedono il pagamento immediato o anticipato delle forniture. 2. Al conto corrente di cui al comma 1 ed alle risorse ivi esistenti si applica l'articolo 27, commi 7 e 8, del codice di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1. 3. In relazione ai contratti relativi all'acquisto dei dispositivi di cui al comma 1, nonché per ogni altro atto negoziale conseguente alla urgente necessità di far fronte all'emergenza di cui allo stesso comma 1, posto in essere dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e dai soggetti attuatori, non si applica l'articolo 29 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 novembre 2010, recante "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 286 del 7 dicembre 2010, e tali atti sono altresì sottratti al controllo della Corte dei conti. Per gli stessi atti la responsabilità contabile e amministrativa è comunque limitata ai soli casi in cui sia stato accertato il dolo del funzionario o dell'agente che*

Con questa previsione, il legislatore ascrive finalità e funzione semplificatoria all'esclusione di ogni tipologia di intervento del giudice contabile, in sede di controllo e giurisdizionale, sugli atti e contratti con i quali si provveda al reperimento di dispositivi medici di protezione, con l'unico limite residuo della perseguibilità delle condotte dolose degli agenti pubblici, titolari dei relativi poteri di decisione e azione.

Deve notarsi, al riguardo, come il codice della protezione civile, approvato con il D.lgs. n. 1/2018 e ss.mm.ii., nel disciplinare il regime giuridico delle emergenze di rilievo nazionale, prevede, all'art. 25, che: 1) le relative ordinanze non sono sottoposte al controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3 della L. n. 20/1994 (comma 3); 2) i provvedimenti adottati in attuazione delle stesse "*sono soggetti ai controlli previsti dalla normativa vigente*" (comma 6); 3) resta ferma avverso le une e gli altri la tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo.

Sotto diverso profilo, si colloca, entro una logica di tipo emergenziale, anche l'art. 63 del codice degli appalti ovvero del D.lgs. n. 50/2016, che consente il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara qualora sussistano "*ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice*" e, quindi, "*i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati. Le circostanze invocate a giustificazione … non devono essere in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici."*

Le disposizioni richiamate pongono in evidenza come, da un lato, già la vigente legislazione in materia di eventi straordinari e/o calamitosi preveda un regime giuridico differenziato, avente finalità acceleratorie, degli atti e dei provvedimenti amministrativi funzionali alla gestione degli stessi, nel quale, in particolare, le ordinanze contingibili ed urgenti sono sottratte al controllo preventivo del giudice contabile e i soggetti pubblici, chiamati ad attivarsi per fronteggiare l'emergenza, possono procedere all'acquisizione di beni e servizi e/o alla realizzazione di opere con una procedura diretta, senza l'espletamento di una gara. E, dall'altro, tale disciplina esistente preveda, viceversa, che tutti gli atti esecutivi delle suddette ordinanze restino soggetti agli ordinari controlli e non risulti scalfita la pienezza della tutela giurisdizionale amministrativa avverso ciascuno di questi provvedimenti.

Nel descritto contesto, la norma del D.L. n. 18/2020 non appare altrettanto convincente

---

*li ha posti in essere o che vi ha dato esecuzione. Gli atti di cui al presente comma sono immediatamente e definitivamente efficaci, esecutivi ed esecutori, non appena posti in essere."*

sul piano della "semplificazione" dei processi decisionali ed operativi degli apparati amministrativi.

La completa esenzione di tutti i provvedimenti, necessari a garantire forniture ed approvvigionamento dei dispositivi di protezione medica ed individuali, da qualsivoglia scrutinio preventivo di legittimità e, contestualmente, l'esclusione per gli stessi di ogni forma di responsabilità erariale per colpa grave definiscono, piuttosto, un'area di immunità in favore dei pubblici poteri che appare obiettivamente eccentrica rispetto ai principi che, nel nostro ordinamento, regolano l'agire della pubblica amministrazione.

Si introduce, in tal modo, un'asimmetria tra la tutela giurisdizionale della legittimità degli atti, che rimane intatta e quella del corretto impiego del denaro pubblico e del conseguimento delle finalità prefissate, che, invece, viene in gran parte, elisa.

Nel settore pubblico come in quello privato, infatti, la titolarità e l'esercizio di funzioni dirigenziali, apicali, o comunque connotate da potestà decisionale comporta, fisiologicamente e indefettibilmente, l'assunzione della responsabilità per le decisioni assunte. Siffatta responsabilità ha, infatti, la sua cifra distintiva e fondante nell'essere legata alla spendita di risorse della comunità amministrata.

Con l'art. 5, comma 1-*bis*, del D.L. 30/04/2020, n. 28, il legislatore conferisce autonoma qualificazione di Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati all'ufficio già esistente, ai sensi dell'art. 162, comma 5, del D.lgs. n. 50/2016 ("*La Corte dei conti, tramite un proprio ufficio organizzato in modo da salvaguardare le esigenze di riservatezza, esercita il controllo preventivo sulla legittimità e sulla regolarità dei contratti di cui al presente articolo, nonché sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione. Dell'attività di cui al presente comma è dato conto entro il 30 giugno di ciascun anno in una relazione al Parlamento*").

La norma non stabilisce una mera modifica formale di natura organizzativa, bensì introduce una diversa struttura istituzionale all'interno dell'organigramma delle funzioni centrali di controllo, amplia il perimetro delle sue attribuzioni e reca, altresì, indicazioni sui criteri di reclutamento del personale di magistratura ed amministrativo da applicare alla stessa (*"A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in relazione all'accresciuta esigenza di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti pubblici di carattere strategico, l'ufficio di cui all'articolo 162, comma 5, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, assume la denominazione di Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati e svolge, oltre alle funzioni ivi*

*previste, anche il controllo preventivo di cui all'articolo 42, comma 3-bis, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 novembre 2015, n. 5. La predetta Sezione centrale si avvale di una struttura di supporto di livello non dirigenziale, nell'ambito della vigente dotazione organica del personale amministrativo e della magistratura contabile. Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, su proposta del Presidente, definisce criteri e modalità per salvaguardare le esigenze di massima riservatezza nella scelta dei magistrati da assegnare alla Sezione centrale e nell'operatività della stessa. Analoghi criteri e modalità sono osservati dal segretario generale nella scelta del personale di supporto da assegnare alla Sezione medesima. Con riferimento a quanto previsto dall'articolo 162, comma 5, secondo periodo, del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, la relazione è trasmessa al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica"*).

Sempre alle funzioni di controllo e sempre in termini ampliativi delle attribuzioni del giudice contabile, è riferita la previsione di cui all'art. 22 del D.L. n. 76/2020, con la quale è introdotto il controllo concomitante "*sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale"*, il cui esercizio è connesso sia ai poteri di iniziativa di questa Corte, che alla richiesta da parte del Governo o delle commissioni parlamentari (*ratione materiae*). Ulteriore profilo qualificante della fattispecie è la correlazione tra l'eventuale esito negativo del controllo e il promovimento dell'azione di responsabilità dirigenziale, da parte dell'amministrazione interessata (cfr. comma 1: "*La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.*").

Incide, invece, molto significativamente sulla funzione giurisdizionale anche l'art. 21 del D.L. n. 76/2020, a norma del quale: *"1. All'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso.». 2. Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei*

*soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente."*

La disposizione modifica in parte la morfologia della responsabilità erariale, operando su un duplice fronte: da un lato, si connota l'elemento psicologico del dolo secondo un modello più propriamente penalistico, in cui viene in rilievo la volontarietà del comportamento e delle sue conseguenze; dall'altro, si introduce una temporanea asimmetria tra le condotte potenzialmente foriere di danno erariale, limitando la perseguibilità di quelle attive alle sole ipotesi dolose, a fronte del perdurare della piena responsabilità per quelle inerti od omissive.

Con riguardo alla limitazione *pro tempore* della responsabilità commissiva la norma sembra rispondere alla medesima *ratio* del succitato art. 5-*quater* del D.L. n. 18/2020, secondo cui l'intervento del giudice contabile viene considerato dal legislatore un fattore di rallentamento dell'azione amministrativa, come tale non compatibile con l'esigenza di celerità ed efficacia nell'adozione delle misure di gestione della crisi pandemica. In proposito vengono, dunque, in rilievo le riflessioni critiche rassegnate in precedenza, sulle quali si tornerà, altresì, in prosieguo.

Diversamente la "riqualificazione" dell'elemento psicologico del dolo appare piuttosto finalizzata a produrre un effetto stabilmente conformativo dello scrutinio giurisdizionale sulle condotte degli operatori pubblici, ancorché – deve rilevarsi – non si discosti significativamente dai criteri valutativi stabilmente seguiti dalla giurisprudenza contabile, nei casi di comportamenti consapevolmente lesivi degli interessi dell'amministrazione.

A tal riguardo, si registrano nella giurisprudenza della Corte dei conti, già i primi arresti relativi al controverso art. 21 del D.L. n. 76/2020, proprio in materia di interpretazione del dolo e di restrizione del coefficiente soggettivo della colpa grave, con riguardo ad attività poste in essere a far data dal 17 luglio 2020 sino al 31 dicembre 2020.

In particolare, la sentenza n. 263 del 12 ottobre scorso della I Sezione centrale di appello, dando continuità al precedente pronuncia della medesima Sezione n. 234 del 2020, ha ribadito che la norma in questione ha valore sostanziale e non processuale e, dunque, non è applicabile agli illeciti commessi in epoca anteriore; e che in ogni caso, *"quand'anche la si volesse concepire come norma processuale (pertanto soggetta al principio del tempus regit actum a*

*carattere retroattivo), riferendosi alla formazione della prova del dolo medesimo, proprio in virtù di siffatto principio la restrizione in questione non potrebbe farsi retroagire al momento in cui essa non operava per il p.m., al quale, diversamente opinando, sarebbe poi paradossalmente preclusa una integrazione probatoria in appello, giusta il disposto dell'art. 194 c.g.c"*.

Infine, come già riferito, il legislatore è intervenuto nello specifico ambito della giurisdizione contabile in tema di inserimento di soggetti pubblici nell'elenco annuale ISTAT, strumentale alla formazione del conto consolidato del settore pubblico, secondo i criteri dettati dall'Unione Europea (SEC 2010).

Tale intervento ha trovato la propria previsione non soltanto nell'abrogato art. 5 del D.L. n. 154/2020, ma, da ultimo, nell'art. 23-*quater* del D.L. n. 137/2020, convertito, con modificazioni, con legge n. 176/2020. La lettera della norma *de qua* stabilisce che: *"1. Agli enti indicati nell'elenco 1 annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica. 2. All'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, dopo le parole: «operata dall'ISTAT» sono aggiunte le seguenti: «, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica»".*

Anche questa disposizione incide sul perimetro cognitivo del giudice contabile, nella misura in cui, di fatto, limita l'efficacia giuridica delle statuizioni con cui le Sezioni Riunite hanno disposto l'esclusione di alcuni soggetti (indicati nell'allegato) dal predetto elenco, circoscrivendola al solo svincolo dalla soggezione a norme interne di contenimento della spesa pubblica.

Si tratta, a ben vedere, di una scelta legislativa particolarmente delicata perché, nell'incidere *ex post* sul giudizio formatosi in sede processuale, appare foriera di una riconfigurazione significativamente riduttiva della *ratio* stessa, posta a fondamento della

giurisdizione contabile in questa materia.

**3. Diritto dell'emergenza e funzioni della Corte dei conti: spunti critici conclusivi.**

I dati normativi e le osservazioni che precedono inducono alcune riflessioni sugli aspetti ordinamentali dell'impatto che la legislazione emergenziale ha prodotto (produce, e produrrà) sull'assetto delle funzioni di questa Corte, in particolare di quelle giurisdizionali.

Detto impatto, infatti, sembra obiettivamente valicare l'ambito di effettiva incidenza dell'emergenza in corso sui poteri del giudice contabile.

La pandemia da Coronavirus, come e più intensamente di altri eventi calamitosi e/o eccezionali, ha determinato e continuerà a determinare, quantomeno nel breve periodo, effetti senza precedenti sui complessivi equilibri economico-finanziari del nostro Paese che, in termini di finanza pubblica, si sostanziano nell'assunzione di oneri rilevantissimi di durata pluriennale.

Oneri, a fronte dei quali, d'altro canto, lo Stato è chiamato a profondere, attraverso tutti i suoi apparati amministrativi, centrali e territoriali, uno straordinario e decisivo impegno organizzativo e gestionale, che consenta di superare, in via definitiva, annose e strutturali inefficienze ed inadeguatezze.

Come noto, infatti, l'Unione Europea ha varato un piano di investimenti e finanziamenti destinati a fronteggiare le conseguenze economiche dell'epidemia, al quale gli Stati membri sono chiamati ad accedere mediante la presentazione di progetti di sviluppo di medio-lungo periodo, che possano costituire solide fondamenta per una duratura ripresa dei rispettivi sistemi produttivi, nel segno, in particolare, di modelli socio-economici sostenibili ed eco-compatibili (c.d. *Recovery Fund*).

Lo Stato, dunque, dopo aver elaborato tali programmi ed averne ottenuto l'approvazione in sede europea, dovrà seguire attraverso le sue articolazioni lo svolgimento degli stessi, in particolare assicurando la puntuale destinazione ed impiego dell'enorme quantità di risorse acquisite. Tale impegno si somma, peraltro, a quello egualmente straordinario già conseguente alle numerose misure di intervento sui diversi settori produttivi, adottate a livello nazionale.

Orbene, in detto contesto, non appare possibile prescindere da un efficace apparato di controllo e verifica delle scelte dei decisori pubblici, quale presidio della corretta e proficua spendita di tutte le risorse *de quibus*.

Non può dubitarsi che anche la Corte dei conti sia chiamata ad offrire il proprio contributo, come invero è accaduto sempre nella pluridecennale storia del giudice contabile,

che lo ha portato a confrontarsi con i tanti eventi straordinari di cui la storia italiana recente è stata costellata.

Scorrendo la banca dati delle sentenze si può compiere un viaggio attraverso tali fatti, avendo modo di ricostruire scenari operativi e criticità, che hanno segnato l'intervento delle autorità centrali e territoriali nei confronti delle collettività colpite. Dai terremoti del Belice e in Irpinia, a quelli che hanno colpito l'Abruzzo, l'Umbria e le Marche; dalle missioni italiane in luoghi di guerra all'emergenza rifiuti in Campania.

Una casistica che offre la plastica percezione dell'intrinseca complessità dell'azione pubblica nei contesti emergenziali e, nello stesso tempo, dell'indefettibilità della tutela giudiziaria erariale, attraverso la quale vengono in evidenza errori, irregolarità, violazioni (dolose o gravemente colpose) che hanno compromesso – quando non del tutto vanificato – l'impiego di finanziamenti pubblici per risanare i territori, sostenere le comunità, rilanciare le attività imprenditoriali.

Fenomeni patologici che, tuttavia, costituiscono anche un importante bagaglio di conoscenza – per l'interprete e, soprattutto, per il decisore pubblico – degli aspetti di maggiore difficoltà sia nella gestione immediata delle emergenze, che nell'attuazione delle misure di superamento delle stesse.

Così come, per converso, un omologo contributo conoscitivo consegue allo scrutinio giurisdizionale che neghi la sussistenza di profili di responsabilità erariale, poiché concorre a tracciare una griglia di parametri comportamentali che vanno a rappresentare, in concreto, la declinazione dei principi fondanti dell'azione amministrativa in detti peculiari contesti.

L'indefettibilità della presenza del giudice contabile nello sviluppo delle plurime e diverse fasi di gestione della crisi pandemica e, al contempo, di rilancio del sistema economico e produttivo nazionale si presenta ancorata, invero, alla funzione ordinamentale di tutore delle pubbliche finanze, che la Costituzione gli assegna e che ha trovato nel tempo approfondita esegesi ed ermeneusi nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, oltre che nella dottrina e giurisprudenza contabile.

L'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, infatti, è stata dal Giudice delle leggi sin da principio considerata come comprensiva, *in primis*, dei giudizi di conto e di responsabilità, nonché posta in immediata correlazione con l'attuazione dei canoni fondanti dell'azione amministrativa, di imparzialità e buon andamento: <<*…la giurisdizione contabile in senso stretto e la giurisdizione della Corte dei conti sulle*

*responsabilità in genere dei pubblici dipendenti per illecito di gestione … tendono a garantire l'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, evitando tra l'altro il sospetto di compiacenti omissioni o l'affermarsi di pratiche lassiste: in ottemperanza anche al duplice principio della "imparzialità" e del "buon andamento" dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione>>* (sent. n. 68/1971).

Così come nel tempo si è posto in rilievo come la nozione di contabilità pubblica, declinata nella forma plurale delle sue possibili manifestazioni ("materie"), esprimesse un legame ordinamentale diretto tra gli art. 100 e 103 Cost., ovverosia tra le funzioni di controllo e giurisdizionali del giudice contabile, poiché entrambi strumentali alla tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, statale, regionale e locale: con ciò riconoscendosi alla Corte dei conti il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato-comunità" *<<quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità>>* (*ex pluribus*, sent. n. 267/2006).

Nel descritto quadro ermeneutico-applicativo si inscrive l'affidamento, in sede giudiziaria, della cura degli interessi finanziari dei soggetti pubblici ad un Pubblico Ministero, cui è intestata la promozione dell'azione di responsabilità.

Al riguardo risultano, ancora una volta, di straordinaria chiarezza e attualità le affermazioni della Corte costituzionale, secondo le quali, da un lato, *<<essendo ovvio che l'art. 103, comma secondo, della Costituzione, allorché ha riconfermata, e, secondo si ritiene da molti, anche ampliata, la giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, ha richiamato tutto l'istituto così come esso era ed è regolato dalle norme relative, e nel quadro delle quali <u>l'iniziativa del Procuratore generale si colloca come ovviamente necessaria per evitare lassismi e contrasti di posizioni e di interessi: relativamente ai quali, anche sul piano giuridico, ricorrerebbero notevoli difficoltà per una diversa regolamentazione</u>>>* (sent. n. 211/1972: enfasi aggiunta); e, dall'altro, *<<Il Procuratore Generale della Corte dei conti, nella promozione dei giudizi, agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale. <u>Egli rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabile, e cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali e indifferenziati</u>; non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure essi*

*convergenti con il primo*>> (sent. n. 104/1989: enfasi aggiunta).

Tratto caratterizzante la funzione ordinamentale della magistratura contabile risulta essere, dunque, la salvaguardia della destinazione delle risorse pubbliche alle diverse e molteplici finalità, che i pubblici poteri sono chiamati a perseguire nell'interesse della comunità amministrata: in tali termini essa è posta dalla Costituzione "all'interno" di quella che può definirsi la relazione finanziaria tra lo Stato (in ogni sua declinazione soggettiva ed operativa) e i cittadini, fondata su uno dei principi cardine della "nostra" Repubblica, ovverosia il dovere di tutti di contribuire al sostenimento delle spese pubbliche, secondo le proprie possibilità, posto nell'art. 53 Cost. ("*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività*").

Una "relazione finanziaria" che risulta, altresì, definita dai principi che presiedono alla formazione dei bilanci pubblici, declinati negli artt. 81 e 119 Cost. e che, a ben vedere, rappresenta uno dei profili qualificanti del modello di democrazia configurato nella Carta costituzionale.

Un segno tangibile di tale assetto istituzionale e valoriale, nonché del suo significato giuridico dinamico, va riscontrato non solo nell'evoluzione concettuale in senso oggettivo del rapporto di servizio, quale cardine della promovibilità dell'azione di responsabilità erariale, che ha portato ad affermare la centralità dell'impiego di pubbliche risorse rispetto alla qualificazione soggettiva dell'agente, bensì anche nella rinnovata attenzione che il Giudice delle leggi ha riservato, nell'ultimo decennio, ai molteplici e complessi aspetti della formazione e gestione del bilancio, del quale è stata codificata (o meglio, ribadita) la natura di primario bene pubblico, in quanto strumento giuridico-economico di bilanciamento tra i diversi livelli di interessi presenti nella comunità amministrata.

Del pari, si inscrive coerentemente nel delineato perimetro l'ulteriore principio, riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, secondo cui <<*la imputazione della responsabilità ha come limite minimo quella della colpa grave (prevista, in via generale, insieme all'imputazione per dolo)*>> (sent. n. 340/2001).

La titolarità e l'esercizio di pubblici poteri, infatti, costituiscono la sede "operativa" di realizzazione dei plurimi fini che lo Stato e gli altri centri di governo sono chiamati a perseguire con le risorse attinte dalla collettività, sicché è assolutamente naturale che ad essi sia correlata l'assunzione della responsabilità per gli atti e le attività in cui si traducano.

Nei descritti termini il medesimo Giudice aveva, in precedenza, ritenuto ragionevole la

scelta del legislatore di innalzare la soglia di perseguibilità per colpa alla colpa grave, giudicandola rispondente <<*alla finalità di determinare quanto del rischio dell'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*>> (sent. n. 371/1998).

La responsabilità amministrativa, dunque, nella descritta equilibrata conformazione, si pone come elemento costitutivo e qualificante della posizione giuridica dell'operatore pubblico, sicché appaiono poco persuasivi gli assunti secondo cui la scarsa produttività degli apparati pubblici sarebbe riconducibile ad un suo impatto condizionante.

Invero, proprio le tante fattispecie scrutinate dal giudice contabile evidenziano come, in misura prevalente, essa sia piuttosto il frutto di problemi di organizzazione degli uffici e di distribuzione delle competenze, che finiscono per favorire la propensione ad evitare e/o procrastinare le decisioni[49]. Il contenzioso erariale, d'altro canto, offre evidenza di significativi danni conseguenti, in pari misura, a condotte illecite attive ed omissive, per lo più connotate dall'elemento psicologico della colpa grave, con ciò risultando confermate la ragionevolezza ed indefettibilità della suddetta soglia di responsabilità.

Orbene, se si pongono in relazione alle direttrici interpretative offerte le disposizioni che, sinora, hanno interessato le funzioni della Corte dei conti all'interno della legislazione adottata per affrontare la pandemia da Covid-19, si avverte il senso di un disallineamento, che non appare sufficientemente bilanciato né giustificato dal contesto emergenziale in cui si inseriscono.

L'analisi dottrinale dell'impatto dello stato di necessità sul principio di legalità ha portato, tra l'altro, sulla scorta anche dello sviluppo di nuove categorie concettuali nell'ambito del diritto europeo (cfr. art. 191, co. 2, TFUE: *"la politica dell'Unione… (omissis)… è fondata*

[49] L'ampio dibattito che, ormai da anni, la dottrina sta sviluppando in ordine ai fattori che impediscono all'apparato burocratico pubblico di assicurare adeguati livelli di efficienza ed efficacia della propria azione ed alle prospettive concrete di superamento degli stessi, sembra riproporre in chiave attuale il senso delle lucide riflessioni dedicate da Max Weber alla burocrazia, nell'apposita sezione della sua opera *"Economia e Società"*, intitolata *"Essenza, presupposti e svolgimento del potere burocratico"*: dal principio "*delle competenze*" a quello "*della gerarchia degli uffici"*, nel cui ambito però *"la subordinazione gerarchica non vuol dire, almeno negli uffici pubblici, che l'istanza <superiore> sia abilitata a richiamare a sé gli affari dell'istanza <inferiore>. La regola è proprio l'opposto…"*; dal "*dovere di fedeltà di ufficio*" che esprime la funzionalizzazione ad uno scopo oggettivo, ad "*idee di valore realizzate in una comunità*", al carattere *"professionale"* dell'ufficio, alla necessità di uno stabile sistema di imposte per sostenere l'esistenza dell'apparato burocratico. Ma anche i profili degenerativi del potere burocratico: l'autoreferenzialità e la strenua difesa dei propri spazi, lo strumento del *"segreto d'ufficio"*: *"Ogni burocrazia cerca di accrescere questa superiorità del sapere professionale mediante il segreto delle sue cognizioni e intenzioni. L'amministrazione burocratica è per tendenza un'amministrazione con esclusione della pubblicità. La burocrazia protegge dalla critica, per quanto può, ciò che essa conosce e ciò che essa fa".*

*sui principi della precauzione e dell'azione preventiva…"*), ad individuare uno strumento di possibile bilanciamento nel principio di precauzione, alla stregua del quale, in presenza di situazioni emergenziali, si rende necessario per il decisore pubblico compiere istruttorie più accurate di quelle effettuate in via ordinaria svolgendo, accanto alle normali verifiche sui dati giudicati rilevanti, lo scrutinio delle possibili implicazioni rischiose del ricorso a strumenti di amministrazione di tipo eccezionale.

Una prima espressione di tale principio si rinviene nelle affermazioni, quasi coeve, non solo della Corte di Giustizia, secondo cui "*si deve ammettere che quando sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi*" (C. giust., 2.5.1998, C-157/96), ma anche della Commissione Europea (Comunicazione del 2 febbraio 2000) [50], secondo la quale, in attuazione dello stesso, si rende necessaria la previa identificazione di ogni effetto potenzialmente negativo derivante da un fenomeno, da un prodotto ovvero da un procedimento, prima di ricorrere a strumenti di amministrazione diversi da quelli utilizzati in via ordinaria per fronteggiare determinati rischi.

Le norme all'esame, intervenendo sui connotati strutturali della responsabilità erariale, attraverso la "selezione" di situazioni di immunità, operata "*ratione materiae*" ovvero secondo la tipologia delle condotte, determinano asimmetriche erosioni del perimetro della giurisdizione contabile, che non paiono idonee né funzionali a risolvere specifiche criticità indotte dalla crisi sanitaria, mentre incidono significativamente su uno degli elementi identitari e qualificanti dell'ordinamento delle pubbliche amministrazioni, come visto posto a presidio del vincolo teleologico che connota indefettibilmente la spendita delle risorse pubbliche.

Nei descritti termini esse sembrano porsi al di là anche della linea di bilanciamento dei

---

[50] Si consideri, atto cit.: *"Trovare il giusto equilibrio, in modo tale da pervenire a decisioni proporzionate, non discriminatorie, trasparenti e coerenti, che siano inoltre in grado di garantire il livello di protezione prestabilito, richiede un processo decisionale strutturato basato su informazioni particolareggiate e obiettive di carattere scientifico o di altro tipo. Tale struttura è fornita dai tre elementi dell'analisi dei rischi: la valutazione del rischio, la scelta della strategia di gestione del rischio e la comunicazione del rischio.* […Omissis…] *A livello comunitario, il solo riferimento esplicito al principio di precauzione è contenuto nel titolo dedicato all'ambiente del Trattato CE, e più in particolare l'articolo 174. Non bisogna per questo dedurne che il principio sia applicabile solo in materia ambientale (Allegato I, Rif. 2, 3 e 4). Anche se il principio è menzionato nel Trattato, esso non vi è definito. Come altre nozioni generali contenute nella legislazione, quali la sussidiarietà o la proporzionalità, spetta ai responsabili politici e, in ultima analisi, alle istanze giurisdizionali precisare i contorni di questo principio. In altri termini, la portata del principio di precauzione è collegata anche all'evoluzione giurisprudenziale che, in qualche modo, è influenzata dai valori sociali e politici che prevalgono in una società. Non bisogna per questo concludere che la mancanza di definizione si traduca in una incertezza giuridica. La pratica acquisita in materia di ricorso al principio di precauzione dalle istanze comunitarie e il controllo giurisdizionale consentono, infatti, di attribuire una portata sempre più precisa a tale nozione".*

principi di legalità e precauzione, laddove non risulta adeguatamente ponderato il rischio di compromissione della piena tutela della comunità nazionale, in ordine all'utilizzo della messe di ingenti risorse che sono e si renderanno disponibili per contrastare e superare gli effetti della pandemia sulla nostra economia.

Appare rilevante sul punto la previsione, inserita nel modello normativo di gestione del *Recovery Plan*, in corso di predisposizione da parte del Governo, di consolidamento per tutta la durata dell'attuazione del piano 2027, della limitazione della perseguibilità delle condotte attive alle sole ipotesi dolose, nel perdurare della piena responsabilità per quelle inerti od omissive.

Si ritiene di concludere le riflessioni, sin qui svolte, richiamando le acute notazioni di autorevole dottrina sugli effetti distorsivi che la paura e l'emergenza possono portare nella legislazione[51] e, quindi, nell'ordinamento nel suo complesso, inducendo l'adozione di "*misure legislative alle quali magari si pensava da tempo, ma che non si aveva il coraggio di proporre*".

S'introduce, in merito, il condivisibile concetto di *"fobonomia"* per esemplificare il "valicamento" dello spazio fisiologico degli interventi normativi riconducibili a situazioni emergenziali, rinvenendone un'ipotesi proprio nell'art. 21 del D.L. n. 76 del 2020, rispetto alla quale rileva, altresì, che la Corte costituzionale ha riconosciuto che, in materia di responsabilità amministrativa, la discrezionalità legislativa non è senza limiti e, in questo caso, "*tali limiti sembrano superati (perché la responsabilità erariale è preordinata alla garanzia di beni costituzionalmente rilevanti)"*.

[51] Si veda, Massimo Luciani, *"Fobonomia"*, in *"Bilancio, comunità, persona"* - n. 2/2020.

## Capitolo III

## LE PIÙ SIGNIFICATIVE PRONUNCE DEL 2020 RESE DAL GIUDICE DELLE LEGGI E DAL SUPREMO CONSESSO DI LEGITTIMITÀ NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI

**(V.P.G. ANTONGIULIO MARTINA)**

*Sommario: 1. Le più significative pronunce della Corte costituzionale in materia di responsabilità. 2. La voce del Giudice delle leggi sull'ordinamento contabile: i bilanci degli enti locali e la rimodulazione dei piani di riequilibrio. 3. La quaestio iuris della rendicontazione regionale: gli arresti della Corte costituzionale. 4. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte regolatrice: la casistica del 2020.*

### 1. *Le più significative pronunce della Corte costituzionale in materia di responsabilità.*

Nel corso del 2020, sono intervenute numerose pronunce dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione nelle materie di competenza della Corte dei conti.

L'economia del presente contributo consente solo di fare menzione delle sentenze che appaiono più significative, al fine di offrire, senza alcuna pretesa di esaustività, un sommario quadro degli orientamenti espressi dal Giudice delle leggi e dalla Corte regolatrice nelle diverse materie.

Tra i più rilevanti arresti della Corte costituzionale, registratesi nell'anno trascorso, si annoverano due peculiari pronunce, attinenti entrambe alla complessiva materia della responsabilità amministrativo-contabile, ma con risvolti tra loro ben diversificati. L'una, infatti, di matrice più sostanziale, si riferisce alla disciplina giuridica dettata in tema di danno all'immagine per falsa attestazione della presenza in servizio (sentenza n. 61/2020); e, l'altra, di natura prettamente processuale, involge profili riguardanti le spese del giudizio di responsabilità (sentenza n. 41/2020).

La pronuncia di maggior impatto è costituita dalla sentenza n. 61/2020, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater*[52], del D.Lgs. 30.03.2001, n. 165.

[52] L'art. 55-*quater* (rubricato *"Licenziamento disciplinare"*) del D.Lgs. n. 165/2001, inserito dall'art. 69, comma 1, D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, dopo aver previsto, al primo comma, che *"ferma la disciplina in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo e salve ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo,*

Il predetto comma 3-*quater* [53], oggetto, quanto al secondo, terzo e quarto periodo, della

*si applica comunque la sanzione disciplinare del licenziamento"* nei casi ivi elencati, nel novero dei quali figura, alla lett. a), la *"falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia"*, e, al comma 1-*bis* (inserito dall'art. 1, comma 1, lett. a), D.Lgs. 20 giugno 2016, n. 116), che *"costituisce falsa attestazione della presenza in servizio qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso. Della violazione risponde anche chi abbia agevolato con la propria condotta attiva o omissiva la condotta fraudolenta"*, dispone, al terzo comma (nel testo risultante a seguito delle modifiche apportatevi dall'art. 15, comma 1, lett. c), D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75), che, *"nei casi di cui al comma 1, lettere a)"* – nonché nei casi di cui alle d), e) ed f) – *"il licenziamento è senza preavviso. Nei casi in cui le condotte punibili con il licenziamento sono accertate in flagranza, si applicano le previsioni dei commi da 3-bis a 3-quinquies"* – inseriti dall'art.1, comma 1, lett. a) e b), D.Lgs. 20 giugno 2016, n. 116 – che, prevedono, rispettivamente, che *"nel caso di cui al comma 1, lettera a), la falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, determina l'immediata sospensione cautelare senza stipendio del dipendente, fatto salvo il diritto all'assegno alimentare nella misura stabilita dalle disposizioni normative e contrattuali vigenti, senza obbligo di preventiva audizione dell'interessato. La sospensione è disposta dal responsabile della struttura in cui il dipendente lavora o, ove ne venga a conoscenza per primo, dall'ufficio di cui all'articolo 55-bis, comma 4, con provvedimento motivato, in via immediata e comunque entro quarantotto ore dal momento in cui i suddetti soggetti ne sono venuti a conoscenza. La violazione di tale termine non determina la decadenza dall'azione disciplinare né l'inefficacia della sospensione cautelare, fatta salva l'eventuale responsabilità del dipendente cui essa sia imputabile"* (comma 3-*bis*), che *"con il medesimo provvedimento di sospensione cautelare di cui al comma 3-bis si procede anche alla contestuale contestazione per iscritto dell'addebito e alla convocazione del dipendente dinanzi all'Ufficio di cui all'articolo 55-bis, comma 4. Il dipendente è convocato, per il contraddittorio a sua difesa, con un preavviso di almeno quindici giorni e può farsi assistere da un procuratore ovvero da un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato. Fino alla data dell'audizione, il dipendente convocato può inviare una memoria scritta o, in caso di grave, oggettivo e assoluto impedimento, formulare motivata istanza di rinvio del termine per l'esercizio della sua difesa per un periodo non superiore a cinque giorni. Il differimento del termine a difesa del dipendente può essere disposto solo una volta nel corso del procedimento. L'Ufficio conclude il procedimento entro trenta giorni dalla ricezione, da parte del dipendente, della contestazione dell'addebito. La violazione dei suddetti termini, fatta salva l'eventuale responsabilità del dipendente cui essa sia imputabile, non determina la decadenza dall'azione disciplinare né l'invalidità della sanzione irrogata, purché non risulti irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del dipendente e non sia superato il termine per la conclusione del procedimento di cui all'articolo 55-bis, comma 4"* (comma 3-*ter*), che *"nei casi di cui al comma 3-bis, la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengono entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centocinquanta giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia"* (comma 3-*quater* come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. a), D.Lgs. 20 luglio 2017, n. 118, a decorrere dal 5 agosto 2017) e che *" Nei casi di cui al comma 3-bis, per i dirigenti che abbiano acquisito conoscenza del fatto, ovvero, negli enti privi di qualifica dirigenziale, per i responsabili di servizio competenti, l'omessa attivazione del procedimento disciplinare e l'omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare, senza giustificato motivo, costituiscono illecito disciplinare punibile con il licenziamento e di esse è data notizia, da parte dell'ufficio competente per il procedimento disciplinare, all'Autorità giudiziaria ai fini dell'accertamento della sussistenza di eventuali reati"* (ai sensi del comma 3-*quinquies*). Si omette il comma 3-*sexies*.

[53] Il comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del D.Lgs. n. 165/2001 è stato aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. b), del D.Lgs. 20 giugno 2016, n. 116, come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 20 luglio 2017, n. 118.

riferita pronuncia di illegittimità costituzionale, dopo aver previsto, al primo periodo che *"nei casi di cui al comma 3-bis"* ovvero nei casi in cui la falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, sia stata *"accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengono entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare"*, prevede, nei successivi periodi, che *"la Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento"* (secondo periodo), che *"l'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centocinquanta giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga"* (terzo periodo) e che *"l'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia"* (quarto periodo).

Ancorché, fosse stata investita della questione di legittimità costituzionale del solo quarto ed ultimo periodo, relativo alle modalità di stima e quantificazione del danno all'immagine, ritenutane la fondatezza sotto l'assorbente profilo del contrasto con l'art. 76 Cost. in ragione dell'eccesso di delega, la Corte costituzionale ha esteso la declaratoria di illegittimità costituzionale anche ai precedenti secondo e terzo periodo del medesimo comma, *"perché essi sono funzionalmente inscindibili con l'ultimo, così da costituire, nel loro complesso, un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa non consentita dalla legge di delega"*.

La relativa questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dalla Corte dei conti, in particolare dalla Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, con sentenza non definitiva e ordinanza del 9 ottobre 2018[54], oltre che per eccesso di delega, con riferimento all'art. 76

[54] La sentenza richiamata è stata pronunciata in un giudizio di responsabilità amministrativa, promosso dalla Procura regionale, nei confronti di una pubblica dipendente, cui è stata contestata la falsa attestazione della propria presenza in servizio in quattro giornate per un'ora ciascuna, per sentirne pronunciare la condanna al risarcimento nella misura di € 20.064,81, di cui € 64,81 a titolo di danno patrimoniale per l'indebita percezione della retribuzione a fronte dei periodi non lavorati, ed € 20.000,00, a titolo di danno all'immagine, quantificato in via equitativa in misura non inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, come prescritto dal succitato ultimo periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* D.Lgs. cit. La Sezione regionale per l'Umbria ritenuta fondata l'azione risarcitoria promossa e condannata la convenuta al risarcimento del danno patrimoniale da

Cost. anche per violazione del disposto di cui all'art. 3 Cost., in combinazione con gli art. 23 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 4 del Protocollo n. 7, quali norme interposte, per violazione dei principi di gradualità e proporzionalità sanzionatoria, in quanto la previsione normativa, che obbligherebbe il giudice contabile a infliggere una condanna sanzionatoria senza tener conto dell'offensività in concreto della condotta posta in essere, sarebbe manifestamente irragionevole.

Con la richiamata sentenza, il Palazzo della Consulta ha ritenuto la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, del D.Lgs. n. 165 del 2001, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del D.Lgs. n. 116 del 2016, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., premesso un *excursus* in ordine all'evoluzione della disciplina del danno all'immagine sia in generale, avuto riguardo alla pregiudizialità penale[55] sia *"relativamente alla particolare fattispecie del danno all'immagine prodotto in conseguenza di indebite assenze dal servizio"* [56] e rilevato che, in seguito, gli artt. 16 (*Procedure e criteri*

---

percezione indebita della retribuzione in mancanza di prestazione lavorativa e, limitatamente all'*an debeatur*, anche al risarcimento del pregiudizio recato all'immagine della pubblica amministrazione di appartenenza, ha contestualmente sollevato questione di legittimità costituzionale del quarto periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del D.Lgs. n. 165/2001 che detta i criteri per la relativa liquidazione.

[55] In proposito, la Corte costituzionale, richiamato il comb. disp. di cui all' art. 17, comma 30-*ter*, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78 convertito, con modificazioni, nella L. 3 agosto 2009, n. 102, come modificato, in pari data, dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del D.L. 3 agosto 2009, n. 103 convertito, con modificazioni, nella L. 3 ottobre 2009, n. 141, ed all'art. 7 della L. 27 marzo 2001, n. 97, ha rilevato come, con sentenza n. 355 del 2010 della stessa Corte, la relativa fattispecie sia stata identificata come *«danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della p.a. nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost.»* e sia stato affermato che *"il legislatore non [ha] inteso prevedere una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione, e segnatamente di quella ordinaria, bensì circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile a un dipendente di questa"*; riportato, quindi, il disposto di cui all'art. 51, settimo comma, c.g.c. (D.Lgs. 26.08.2016, n. 174) ed evidenziato che l'art. 4, comma 1, lettera g), dell'allegato 3 (*Norme transitorie e abrogazioni*) al medesimo codice ha abrogato l'art. 7 della legge n. 97 del 2001, il Giudice delle leggi ha richiamato la propria sentenza n. 191 del 2019, con la quale, nel dichiarare inammissibile una questione di legittimità costituzionale delle richiamate disposizioni normative nella parte in cui subordinano l'esercizio dell'azione di responsabilità per danno all'immagine alla pronuncia di sentenza penale irrevocabile di condanna, in una fattispecie in cui non si verteva in ipotesi di delitti di pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, la Corte costituzionale nel delibare la rilevanza della questione, ha rilevato come il giudice *a quo* non si fosse fatto carico di vagliare la possibilità che il dato normativo di riferimento legittimi un'interpretazione secondo cui, nonostante l'abrogazione dell'art. 7 della L. n. 97 del 2001, che si riferisce ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., non rimanga privo di effetto il rinvio ad esso operato da parte dell'art. 17, comma 30-*ter*, del D.L. n. 78 del 2009 e non si è chiesto se si tratta di rinvio fisso o mobile, così evidentemente prospettando la possibilità che, potendosi qualificare in termini di rinvio materiale o ricettizio, il richiamo operato dall'art. 17, comma 30-*ter*, del D.L. n. 78/2009 all'art. 7 della L. 97/2001 possa essere sopravvissuto all' abrogazione della menzionata disposizione con l'effetto che la risarcibilità del danno all'immagine in fattispecie di danno esulante dal novero dei reati di cui al capo I del titolo II del libro secondo del codice penale dovesse, comunque, escludersi anche sotto altro assorbente profilo, diverso dalla necessità della sentenza penale irrevocabile di condanna.

*comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione*) e 17 (*Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), comma 1, lettera s), della L. n. 124 del 2015[57] che hanno, rispettivamente, delegato il Governo ad adottare *«[…] decreti legislativi di semplificazione dei seguenti settori […] a) lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa»*, e previsto che *«i decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa sono adottati […] nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 16: […] s) introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare […]»*, e che, in dichiarata

[56] Fattispecie giuridica che ha preso l'avvio con il D.Lgs. n. 150 del 2009 che, in attuazione della delega di cui al primo e secondo comma[56] dell'art. 7 (*Princìpi e criteri in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici*) della L. 4 marzo 2009, n. 15, ha introdotto nel D.Lgs. n. 165 del 2001, l'art. 55-*quinquies* (rubricato *"False attestazioni o certificazioni"*). Il richiamato art. 55-quinquies D.Lgs. n. 165/2001 ha previsto che *"Fermo quanto previsto dal codice penale, il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600. La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto"* (primo comma) e che *"nei casi di cui al comma 1, il lavoratore, 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 all'immagine» subiti dall'amministrazione"* (secondo comma).

[57] Con la sentenza di cui al testo, la Corte costituzionale ha fatto, altresì, menzione della propria precedente sentenza n. 251 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 17, comma 1, lettera s), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, evidenziando che, con la stessa pronuncia, ha precisato che «le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione» e che, in seguito, il Governo, nell'ambito dei decreti legislativi adottati dopo aver acquisito l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano – al fine di porre rimedio al vizio accertato dalla sentenza n. 251 del 2016 – con il D.Lgs. 20 luglio 2017, n. 118 (recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116) ha previsto all'art. 1 che *«il decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, è modificato e integrato secondo le disposizioni del presente decreto. Per quanto non disciplinato dal presente decreto, restano ferme le disposizioni del decreto legislativo n. 116 del 2016»* e, all'art. 5 (Disposizioni finali), che *«sono fatti salvi gli effetti già prodotti dal decreto legislativo n. 116 del 2016»*. Il Giudice delle leggi ha, inoltre, evidenziato che, con altro analogo precedente provvedimento (art. 16, comma 1, lettera a, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75) è stato modificato anche l'art. 55-quinquies del D.Lgs. n. 165 del 2001, stabilendo che «al comma 2, le parole *"il danno all'immagine subiti dall'amministrazione"* sono sostituite dalle seguenti: *"il danno d'immagine di cui all'articolo 55-quater, comma 3-quater"*, in tal modo uniformando *pro futuro* la fattispecie del danno all'immagine considerata dai due articoli, attraverso la regola già introdotta con il precedente D.Lgs. n. 116 del 2016.

attuazione della ricordata delega, l'art. 1, comma 1, lettera b), del D.Lgs. n. 116 del 2016 ha inserito il comma 3-*quater* all'art. 55-*quater* del D.Lgs. n. 165 del 2001, ed evidenziato, inoltre, che *"l'ulteriore fattispecie di danno erariale introdotta con l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016, enucleata da quella più generale già prevista dall'art. 55-quater, presenta indubbi aspetti peculiari, in ragione del venir meno della cosiddetta pregiudizialità penale – in quanto sono dettate disposizioni che impongono al Procuratore presso la Corte dei conti di agire sollecitamente entro ristrettissimi tempi, senza attendere né l'instaurazione del processo penale né la sentenza che lo definisce – nonché della predeterminazione legislativa di criteri per la determinazione del danno in via equitativa, salva la fissazione di un minimo risarcibile pari a sei mensilità dell'ultimo stipendio percepito dal responsabile"*.

La Consulta è pervenuta a tali conclusioni, avendo considerato che, a differenza di quanto avvenuto con la precedente legge n.15 del 2009, laddove il legislatore aveva espressamente delegato il Governo a prevedere, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento sia del danno patrimoniale che del danno all'immagine subiti dall'amministrazione, tanto non si rinviene nella legge di delegazione n. 124 del 2015 e che l'art.17, comma 1, lettera s), di detta legge prevede unicamente l' introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare per cui la materia delegata è unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, senza che possa ritenersi in essa contenuta l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa[58].

Occorre osservare, come a seguito della pronuncia in commento della Corte

[58] In proposito, la Corte costituzionale ha ulteriormente sottolineato come detta delega fosse *"ricompresa in una più ampia, diretta a dettare norme di semplificazione"* e come *"in tale contesto è particolarmente significativa l'espressa prescrizione (art. 16, comma 2, della legge n. 124 del 2015) che, «nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi generali: a) elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive; b) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; […]», in tal modo lasciando al legislatore delegato ridottissimi margini innovativi, tanto che, nella fissazione degli ulteriori princìpi e criteri direttivi (come previsto dall'art. 16, comma 3), il successivo art. 17 definisce i decreti delegati come espressamente finalizzati al «riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»" per cui, "in quanto delega per il riordino, essa concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai princìpi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (ex multis, sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010)" sicché deve escludersi che possa "ritenersi compresa la materia della responsabilità amministrativa e, in particolare, la specifica fattispecie del danno all'immagine arrecato dalle indebite assenze dal servizio dei dipendenti pubblici"*.

costituzionale, si è posta all'attenzione delle Sezioni giurisdizionali centrali e regionali della Corte dei conti la questione se l'esercizio dell'azione di responsabilità per il risarcimento del danno all'immagine derivante dalla falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, possa ancora prescindere dalla previa pronuncia di una sentenza irrevocabile di condanna penale[59] o se al contrario debba ritenersi che la stessa ne costituisca presupposto imprescindibile secondo la generale disciplina del danno all'immagine di cui all'art. 17, comma 30-*ter*, del D.L. n. 78/2009.

Nel senso della proponibilità dell'azione risarcitoria per danno all'immagine per falsa attestazione della presenza in servizio, indipendentemente dalla previa pronuncia di sentenza irrevocabile di condanna penale, si è espressa la Sezione seconda giurisdizionale centrale [60],

---

[59] Cfr. Corte dei conti – SS.RR. ord. 12.06.2018 n. 6/2018/RCS (pronunciata in sede di regolamento di competenza avverso ordinanza di sospensione per pregiudizialità penale) che ha evidenziato che *"in realtà, l'ipotesi di danno all'immagine prevista dall'art. 55-quater, comma 3-quater, del D.Lgs. n. 165 del 2001, oggetto del processo sospeso, ha natura speciale rispetto alle ipotesi di danno all'immagine derivante da reato. In particolare, un primo elemento di differenziazione si coglie sotto il profilo della tecnica di redazione dell'ipotesi di danno all'immagine: nel caso dell'art. 55-quater, comma 3-quater, del D.Lgs. 165 del 2001 la condotta è descritta direttamente dal legislatore nell'ambito dell'art. 55-quater, comma 3-bis; viceversa, negli altri casi di danno all'immagine da reato la condotta rilevante è la medesima descritta dalle fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione (art. 1 sexies L. n. 20 del 1994 e s.m.i.), nell'ambito delle quali non rientra - a rigore - il reato previsto dall'art. 55 quinquies, del d.lgs. 165 del 2001 e s.m.i. la cui descrizione normativa, nel tener "fermo quanto previsto dal codice penale"*, denuncia l'esistenza di una classica clausola c.d. *"di specialità"*, usuale nella configurazione dei rapporti tra fattispecie penali speciali rispetto a ipotesi di reato generali (v. art. 15, c.p.). Tale elemento specializzante, che – come detto – opera sul piano della descrizione normativa della struttura della fattispecie di danno all'immagine prevista dall'art. 55-*quater,* comma 3-quater, giustifica anche gli ulteriori elementi di specialità che conformano la fattispecie. Il riferimento è, in primo luogo, al diverso criterio di quantificazione del danno, che nel caso dall'art. 55-*quater*, comma 3-quater, è *"rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre, interessi e spese di giustizia"*. Nel caso, invece, del danno all'immagine derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione, l'entità del danno *"si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente"*. Ma l'elemento di specialità dirimente si rivela quello attinente ai termini della fase preprocessuale di contestazione del danno, con invito a dedurre da emettersi *"entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento"*, ed a quelli di esercizio dell'azione erariale, quest'ultima da esercitarsi *"entro i centocinquanta giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga". È significativo notare al riguardo che, al contrario, nel caso di danno all'immagine da reato il decorso del termine di "prescrizione rimane sospeso fino alla conclusione del processo penale"*. Ciò posto, "*gli elementi di specialità sopra descritti (descrizione normativa della fattispecie; criteri di determinazione del danno; disciplina procedurale e processuale) inducono il Collegio ad escludere che all'ipotesi di danno all'immagine prevista dall'art. 55-quater, comma 3-quater del D.Lgs. n. 165 del 2001 possa applicarsi la disciplina generale dei danni all'immagine derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione e, quindi, l'ipotesi di sospensione necessaria ex art. 106 c.g.c. che deriva dall'espressa previsione di legge contenuta nell'art. 1-sexsies L. n. 20 del 1994 e s.m.i*".

[60] Cfr. sentenze n. 140/2020 del 27 maggio 2020, n. 146/2020 dell'08.06.2020 e n. 208/2020 del 09.09.2020. Le pronunce richiamate hanno accolto (con conseguente rimessione della causa al giudice di prime cure) gli appelli proposti dal Procuratore regionale avverso altrettante sentenze della sezione territoriale dichiarative della nullità

evidenziando come da un lato, *"la disposizione dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 61 del 2020 – l'art. 55-quater – lascia intatta quella dell'art. 55-quinquies, secondo comma, (introdotta con l'art. 69 del decreto legislativo n. 150 del 2009), la quale già prevedeva, anteriormente alla modificazione recata dall'art. 16 del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, il risarcimento del danno all'immagine tout court"* e, dall'altro, come *"la fattispecie riferibile alle ipotesi delittuose di cui al art. 55-quinquies, sostanzialmente coeva, ma in realtà successiva alla previsione inerente alla risarcibilità del danno correlato ai delitti previsti dall'art. 17, comma trentesimo ter, del decreto-legge 1° luglio 2009 n. 78, conv. in legge 3 agosto 2009 n. 102"*, presenti *"marcati tratti di specificità ed autonomia rispetto a quest'ultima e, più in generale, rispetto alla clausola limitativa della responsabilità stabilita in relazione alla pregiudizialità collegata alla preventiva ed irretrattabile condanna penale per uno dei reati previsti dall'art. 7 della L. 27 marzo 2001, n. 97"*, donde la conclusione che *"ai fini dell'applicazione dell'art. 55-quinquies del decreto legislativo n. 165 del 2001, si deve prescindere dai requisiti di cui all'art.17, comma trentesimo ter, del D.L. n. 78 del 2009, atteso che la norma non richiede, in particolare, l'accertamento, con sentenza definitiva, della ricorrenza di talune indefettibili fattispecie delittuose, lesive dell'immagine"* e in tal senso deporrebbe *"anche un argomento testuale, rappresentato dal fatto che il secondo comma dell'art. 55-quinquies contiene l'inciso secondo cui restano 'ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni', in tal modo prevedendo la non necessità del preventivo accertamento definitivo della responsabilità penale ai fini dell'attivazione del meccanismo risarcitorio ivi delineato"*[61].

---

della domanda di risarcimento del danno all'immagine per falsa attestazione della presenza in servizio, siccome proposte in mancanza della previa pronuncia di sentenza irrevocabile di condanna penale.

[61] Nei medesimi sensi anche la giurisprudenza dei giudici di prime cure: cfr. Sezione giur. Calabria, 17.12.2020 n. 416, Sezione giur. Sicilia, 29.12.2020 n. 851, Sezione giur. Toscana, 31.12.2020 n.329. Occorre osservare che, nel senso, che *"la fattispecie contemplata dall'art. 55 quinquies, D.lgs. n. 165/2001"* – in quanto rappresenta *"una specifica previsione volta a sanzionare la particolare fattispecie dell'assenteismo fraudolento nel pubblico impiego, tanto da ricollegare ad essa l'azionabilità del risarcimento del danno all'immagine subito dalla pubblica amministrazione" – "presenti indiscutibili caratteri di autonomia rispetto a quella, più generale, prevista, sempre con riferimento alla risarcibilità del danno all'immagine, dall'art. 17, comma 30 ter, D.L. n. 78/2009 e s.m.i."*, per cui *"ai fini dell'applicazione dell'art. 55-quinquies D.lgs. 165/2001, si deve prescindere dai requisiti di cui all'art.17, comma ter, del decreto legge n. 78/09, non essendo a tal fine infatti richiesto alcun accertamento, con sentenza definitiva, in ordine a talune tipizzate fattispecie delittuose lesive dell'immagine"* si era, già in precedenza, espressa la giurisprudenza delle Sezioni d'appello (cfr., *ex multis*, Sez. terza giur. centrale, 17.05.2018 n. 161, Sez. giur. app. Sicilia 01.7.2016 n.85). In proposito, occorre osservare come, appare confortare la indicata conclusione, il rilievo che, con ordinanza n.167/2019 del 09.07.2019, la Corte costituzionale, investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-*ter*, D.L. n. 78/2009, nell'esaminare le disposizioni successivamente introdotte dal legislatore che, consentendo l'esercizio dell'azione di responsabilità per danno all'immagine in presenza di fatti di reato meno gravi o anche di fatti non costituenti reato avrebbero incrinato - a detta del giudice rimettente - la coerenza interna della scelta legislativa, ha evidenziato, avuto riguardo all'art. 55-

Il prefato orientamento non è stato, peraltro, condiviso dalla Sezione giurisdizione d'appello per la Sicilia, espressasi, con sentenza n. 42/A/2020, nel senso che la fattispecie concreta oggetto del giudizio, relativa a false attestazioni della presenza in servizio, *"dopo la sentenza del Giudice delle leggi che ha espunto il comma 3-quater dell'articolo 55-quater del decreto legislativo n. 165 del 2001, rientri sotto l'egida del comma 2 dell'articolo 55-quinques del suddetto decreto legislativo, nella formulazione vigente al tempo dei fatti contestati ("...il lavoratore ... è obbligato a risarcire ... il danno all'immagine subito dall'amministrazione") e come tale è da inquadrare nell'ambito della cornice generale del danno all'immagine, come delimitata dal comma 30-ter dell'articolo 17 del decreto legge n. 78 del 2009 convertito dalla legge n. 102 del 2009 che, tra i presupposti applicativi per l'esercizio dell'azione di responsabilità, richiede tra l'altro proprio l'esistenza di un giudicato penale di condanna".*[62]

---

quinquies, secondo comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, in materia di false attestazioni di presenza e false certificazioni a giustificazione dell'assenza del dipendente pubblico, come già la sentenza n. 355 del 2010 avesse affermato la possibilità di *«riconoscere l'esistenza di diritti "propri" degli enti pubblici e conseguentemente ammettere forme peculiari di risarcimento del danno non patrimoniale nel caso in cui i suddetti diritti vengano violati» e che, pertanto, «in questa prospettiva, non è manifestamente irragionevole ipotizzare differenziazioni di tutele, che si possono attuare a livello legislativo, anche mediante forme di protezione dell'immagine dell'amministrazione pubblica a fronte di condotte dei dipendenti, specificamente tipizzate, meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica».* In punto di quantificazione del danno, espunta per effetto della sentenza Corte Cost. n. 61/2020 la previsione di cui all'art. 3-*quater*, quarto periodo, dell'art. 55-*quater* del D.Lgs. n. 165/2001, per cui l'ammontare del danno risarcibile non può *"essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento"*, nella giurisprudenza non è dato riscontrare un orientamento univoco: nel senso dell'applicazione del criterio del duplo (del danno patrimoniale) di cui all'art. 1, comma 1 *sexies*, della l. n. 20/1994, cfr. Sez. giur. Umbria 23.12.2020 n. 92; nel senso, invece, che si debba far ricorso alla liquidazione equitativa del danno stesso sulla base dei criteri di cui alla sentenza SS.RR. n. 10/QM/2003, cfr. Sezione giur. Sicilia, 29.12.2020 n. 851, nel senso che il ricorso alla liquidazione equitativa debba essere effettuata in via integrativa del *"criterio del duplo"* (cfr. Sezione giur. Calabria, 17.12.2020 n. 416).

[62] Per connessione di argomento occorre far menzione della sentenza n. 123/2020 del 23.06.2020, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inserito dall'art. 69, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che stabilisce che, in caso di falsa attestazione della presenza in servizio del pubblico dipendente, mediante alterazione dei sistemi di rilevamento o con altre modalità fraudolente, la sanzione disciplinare del licenziamento si applichi «*comunque*»: questione sollevata dal Tribunale di Vibo Valentia, che ha ritenuto che la norma sia in contrasto con gli evocati parametri di cui agli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, 24, primo comma, 35, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea. In proposito, premesso *che "già all'indomani della riforma del 2009, la dottrina si è interrogata sul valore esegetico dell'avverbio «comunque», impiegato dal nuovo art. 55-quater del d.lgs. n. 165 del 2001, maturando l'opinione, largamente condivisa, che questo dato letterale non possa di per sé definire un automatismo espulsivo, contrario alla giurisprudenza costituzionale sulla proporzionalità sanzionatoria"* valorizzando in tal *senso "la circostanza che l'art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001, pur dopo aver attribuito, nel comma 1, forza imperativa alle disposizioni dell'art. 55-quater, continui a richiamare, nel comma 2, la necessaria applicazione dell'art. 2106 cod. civ., e quindi il canone generale di proporzionalità delle sanzioni disciplinari rispetto alla «gravità dell'infrazione»"*, per cui si è *"ritenuta possibile e doverosa un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 55-quater, che, ferma la spettanza alle amministrazioni datoriali del potere di recesso nelle fattispecie disciplinari tipizzate dal legislatore, e fermo che questo potere spetta all'amministrazione «comunque», anche laddove non sia previsto o sia limitato dalla contrattazione collettiva, lasci tuttavia al giudice dell'impugnazione il potere di sindacare la concreta proporzionalità del licenziamento,*

Ultronea rilevante pronuncia del Plesso di garanzia costituzionale attiene, come già riferito, al diverso ambito delle spese del giudizio di responsabilità. In particolare, sotto il profilo del carico delle relative spese, con la sentenza n. 41/2020, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 31 c.g.c. (D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174)[63], nella parte in cui non consente *«che il giudice, anche in caso di intervenuto proscioglimento nel merito per mancanza di uno degli elementi indicati dall'art. 31, comma 2, c.g.c., possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle tassativamente indicate dall'art. 31, comma 3, c.g.c.»*, sollevate, nel corso di un giudizio di responsabilità, dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, prospettando il contrasto delle disposizioni censurate con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.[64], nonché

---

*verificandone la qualità di "giusta sanzione" alla luce dell'art. 2106 cod. civ."* e rilevato che *"questa interpretazione adeguatrice è stata accolta e si è consolidata in "diritto vivente" presso la Sezione lavoro della Corte di cassazione, la cui giurisprudenza è univoca nel riferire l'avverbio «comunque», impiegato dall'art. 55-quater, alla dialettica interna tra le fonti del rapporto di lavoro, in esso rinvenendo un ostacolo imperativo a qualunque limitazione di fonte pattizia circa la titolarità astratta del potere datoriale di licenziamento nelle fattispecie tipizzate dal legislatore, ma non anche un impedimento al sindacato giurisdizionale sull'esercizio concreto e proporzionato del potere medesimo"* e che *"escluso che la tipizzazione legale delle fattispecie di licenziamento disciplinare implichi un automatismo refrattario alla verifica giurisdizionale di congruità, la Sezione lavoro della Corte di cassazione ad essa ricollega un'inversione dell'onere della prova, ponendo a carico del dipendente, autore materiale del fatto tipico, l'onere di provare la sussistenza di elementi fattuali di carattere attenuante o esimente, idonei a superare la presunzione legale di gravità dell'illecito"*, la Corte costituzionale ha evidenziato come il rimettente Tribunale di Vibo Valentia, che pure *"mostra di conoscere l'orientamento della giurisprudenza di legittimità, e ne cita gli estremi nell'ordinanza di rimessione, ma, riguardo ad esso, si limita ad affermare che l'interpretazione adeguatrice praticata dall'organo nomofilattico è antiletterale, e non può essere quindi seguita in rapporto alla dizione dell'art. 55-quater, a tenore del quale la sanzione disciplinare del licenziamento, nelle ipotesi tipiche, si applica «comunque»"* non si fosse fatto carico di mettere *"a confronto questo dato letterale con gli ulteriori profili del quadro normativo, pur illustrati dalla giurisprudenza di legittimità e, prima di essa, dall'analisi dottrinale"*, avuto in particolare riguardo alla *"permanenza nell'art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001, anche dopo la riforma del 2009, di un testuale richiamo all'art. 2106 cod. civ., e cioè di un rinvio diretto al canone generale di proporzionalità delle sanzioni disciplinari"*, sicché, in conformità all'insegnamento per cui l'esclusione dell'interpretazione adeguatrice da parte del giudice a quo deve fondarsi su un esame *«accurato ed esaustivo»* delle alternative poste a disposizione dal dibattito giurisprudenziale (sentenza n. 253 del 2017), ha ritenuto che, nella fattispecie, in difetto di tale esame, la questione di legittimità costituzionale debba considerarsi inammissibile, dovendosi escludere che la Corte costituzionale possa essere chiamata a scrutinare una norma di legge in un'attribuzione di significato che, ad avviso del giudice a quo, la renderebbe costituzionalmente illegittima, quando invece la giurisprudenza prevalente fornisce della medesima norma una lettura conforme all'assetto auspicato dal rimettente.

[63] Le censurate disposizioni di cui all'art. 31, secondo e terzo comma, c.g.c. prevedono, rispettivamente che *«con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa»* (comma 2) e che *«il giudice può compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, quando vi è soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, ovvero quando definisce il giudizio decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari»* (comma 3).

con gli artt. 24, primo comma, e 111, primo comma, Cost[65].

Con ordinanza, la Sezione rimettente ha esposto, in punto di rilevanza, di essere stata adita dal pubblico ministero nell'esercizio dell'azione di responsabilità, di aver accolto, soltanto parzialmente, l'eccezione di prescrizione e di aver prosciolto nel merito tutti i convenuti, non ravvisando nella loro condotta – seppur negligente e superficiale e, dunque, tale da giustificare l'esercizio dell'azione di responsabilità – gli estremi della colpa grave e di aver sospeso la decisione solamente in ordine alle spese processuali, sollevando le descritte questioni di legittimità costituzionale[66].

Con la sentenza resa, la Corte costituzionale ha ritenuto che il giudice rimettente non abbia *"adeguatamente illustrato le ragioni per cui l'addizione invocata condurrebbe, nel caso concreto, quantomeno a valutare una pronuncia di compensazione delle spese di lite"*, con la conseguenza che le questioni sollevate sono inammissibili sotto il profilo del difetto di motivazione sulla rilevanza. L'*iter* motivazionale seguito dalla Consulta ha affrontato in modo critico il ragionamento sottoposto dal giudice *a quo*, affermando, a tal riguardo, che *"il rimettente vorrebbe estendere al giudizio di responsabilità e, in particolare, al caso di proscioglimento nel merito, la facoltà di compensazione delle spese processuali attualmente*

---

[64] In quanto eliminando ogni discrezionalità in capo al giudice contabile, comunque chiamato a liquidare le spese processuali a carico dell'amministrazione di appartenenza in caso di proscioglimento, senza la possibilità di ricorrere alla clausola generale delle *«gravi ed eccezionali ragioni»* per pervenire a una pronuncia di compensazione, totale o parziale, l'art. 31, comma 2, cod. giust. contabile *"non terrebbe anzitutto conto del rilievo che qualsiasi forma di responsabilità, inclusa quella in esame, dovrebbe sempre presupporre un comportamento latamente censurabile, mentre l'esito del giudizio potrebbe essere condizionato da fattori sopravvenuti o imprevedibili"* e prescinderebbe dalla considerazione del carattere doveroso dell'azione promossa dal pubblico ministero contabile nonché del margine di discrezionalità inevitabilmente insito nella valutazione dei suoi presupposti, per cui il regime processuale delle spese finirebbe così per costituire una remora all'esercizio dell'azione di responsabilità, in quanto potenzialmente idonea a tradursi in un esborso per l'amministrazione, ulteriore rispetto al danno altrimenti patito.

[65] In quanto la prospettiva della condanna alle spese di lite, anche in qualsiasi situazione del tutto imprevista e imprevedibile per la parte che agisce, costituirebbe una remora ingiustificata all'esercizio dell'azione.

[66] Come rilevato nella pronuncia di cui al testo *"il giudice a quo denuncia entrambe le disposizioni in quanto dal loro combinato disposto deriverebbe l'impossibilità di compensare le spese nel giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti ogni qualvolta sia accertata l'insussistenza di uno dei presupposti della stessa – nella fattispecie, un grado di colpa inferiore a quella grave – pur in presenza di gravi ed eccezionali ragioni analoghe a quelle tassativamente indicate dall'art. 31, comma 3, cod. giust. contabile"* e *"ritiene che la compensazione delle spese non possa avvenire in virtù del rinvio dell'art. 31, comma 6, cod. giust. contabile all'art. 92, secondo comma, del codice di procedura civile – il quale, a seguito della sentenza n. 77 del 2018 di questa Corte, risulta modificato nel senso «che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni» rispetto a quelle nominativamente indicate – né, più in generale, in virtù di quello dell'art. 7, comma 2, cod. giust. contabile alle disposizioni del codice di procedura civile espressive di principi generali", in quanto i rinvii contenuti nelle disposizioni citate "operano solo «per quanto non […] disciplinato», onde il mantenimento dell'effetto impeditivo della compensazione derivante dalle esplicite prescrizioni dei commi 2 e 3 dell'art. 31 cod. giust. contabile"*.

*prevista per il giudizio civile, invocando per il combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 31 cod. giust. contabile un'addizione analoga a quella che ha riguardato l'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., a seguito della sentenza n. 77 del 2018"*[67] della stessa Corte, *"poiché, pur in diverso contesto, si sarebbe in presenza di un vulnus ai medesimi parametri costituzionali"*.

Tuttavia, il dato giuridico che si sottolinea nel ragionamento argomentativo della Consulta è che l'invocata pronuncia *"ravvisa l'illegittimità della norma allora denunciata nella mancata considerazione, tra i casi che facoltizzano il giudice a compensare le spese di lite, delle «analoghe ipotesi di sopravvenienze relative a questioni dirimenti e a quelle di assoluta incertezza, che presentino la stessa, o maggiore, gravità di quelle tipiche espressamente previste», le quali assumono «carattere paradigmatico e svolgono una funzione parametrica ed esplicativa della clausola generale» delle altre gravi ed eccezionali ragioni"*, evidenziandosi, dunque, che, *"con riferimento alla fattispecie al suo esame, tuttavia, il rimettente si limita a riferire di aver prosciolto i convenuti – oltre che (seppur solo parzialmente e soltanto per due di essi) in accoglimento dell'eccezione di prescrizione – per mancanza del requisito della colpa grave, in considerazione dell'«obiettiva incertezza» circa la distribuzione delle competenze in materia di gestione degli impianti sportivi comunali, pur in presenza di una «certa negligenza e superficialità» in capo ai convenuti medesimi"*, mentre *"nulla dice circa le ragioni per cui tale situazione, che corrisponde a una mera fattispecie di colpa lieve – e, dunque, inidonea a configurare la responsabilità dei convenuti ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), come sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 23 ottobre del 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 – costituisca, alla stregua delle considerazioni svolte nel precedente giurisprudenziale evocato, ragione grave ed eccezionale, assimilabile a quelle di cui all'art. 31, comma 3, cod. giust. contabile, tale da giustificare la compensazione delle spese processuali"*.

---

[67] L'art. 92, secondo comma, del codice di procedura civile, come modificato da ultimo, dall'art. 13 del D.L. 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, nella L. 10 novembre 2014, n. 162, prevede che *"se vi è soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, il giudice può compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero"*. Con sentenza 19.04.2018, n. 77, la Corte costituzionale ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *"nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni"*.

Il Collegio costituzionale ha rilevato, inoltre, l'insufficienza della motivazione addotta a sostegno delle censure. In proposito, premesso che, mentre la sentenza n. 77 del 2018, attraverso l'addizione operata, estende semplicemente la portata dei casi di compensazione ammessi nel giudizio civile, ovviando alla rigidità della loro tassatività, l'intervento auspicato dal giudice *a quo* avrebbe un'incidenza ben più profonda e correttiva sul regime delle spese processuali nel giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti, non limitandosi ad ampliare le ipotesi di deroga al principio *victus victori*, ma facendo altresì venir meno il divieto di compensazione previsto dall'art. 31, comma 2, c.g.c. in caso di proscioglimento nel merito, la Consulta ha osservato che, considerata l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel dettare norme processuali e, segnatamente, nel regolamentare le spese di lite, occorreva che il rimettente si confrontasse adeguatamente con le specifiche caratteristiche del giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti e con gli elementi che ne giustificano il regime delle spese, onde eventualmente far emergere quell'irragionevolezza che costituisce il limite alla discrezionalità legislativa, evidenziando come, nella fattispecie, ciò non sia avvenuto, con conseguente insufficienza della motivazione addotta a sostegno delle censure.

## 2. *La voce del Giudice delle leggi sull'ordinamento contabile: i bilanci degli enti locali e la rimodulazione dei piani di riequilibrio.*

Con sentenza n. 4 del 28.01.2020, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 (*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali*), convertito, con modificazioni, nella L. 6 agosto 2015, n. 125, e dell'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

L'art. 2, sesto comma, D.L. n. 78/2015 prevede che *"gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione"*.

Siffatta disposizione è stata oggetto di interpretazione autentica con l'art. 1, comma 814,

della L. 27/12/2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), che ha disposto che *"l'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo"*.

La questione di legittimità costituzionale delle prefate disposizioni normative è stata sollevata, con ordinanza del 18 febbraio 2019, dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale in speciale composizione, investite della cognizione di un ricorso proposto dal Comune di Napoli, avverso delibera, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania, accertate diverse irregolarità e "criticità" contabili, ha dichiarato l'inadeguatezza delle misure correttive adottate dall'amministrazione locale per la gestione del bilancio e conseguentemente preclusa l'attuazione di alcuni programmi di spesa.

Con la indicata delibera, la Sezione regionale aveva, fra l'altro, censurato l'azzeramento del fondo anticipazioni liquidità (FAL), disposto dal Comune di Napoli avvalendosi delle summenzionate disposizioni normative, ritenendo che un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma consentisse di ritenere ammissibile la misura in questione esclusivamente nei limiti degli incassi in conto residui registrati nell'anno, donde l'interdizione all'utilizzazione del FAL per finanziare il FCDE: interpretazione contestata dall'amministrazione ricorrente con il prodotto ricorso.

Le Sezioni riunite in s.g. in speciale composizione, ritenuta implausibile l'interpretazione della Sezione regionale di controllo in ragione del chiaro tenore letterale delle disposizioni e ritenuto che le stesse, correttamente interpretate, consentendo di utilizzare il FAL

per finanziare il FCDE (o, meglio, trasformando il FAL in FCDE), aggirerebbero importanti principi in tema di diritto del bilancio, in quanto eliminerebbero la sterilizzazione degli effetti dell'anticipazione di liquidità, migliorerebbero surrettiziamente il risultato di amministrazione e aumenterebbero la capacità di spesa degli enti, peggiorando nella sostanza il precedente disavanzo, hanno sollevato questione di legittimità delle citate disposizioni, in ragione del loro contrasto con plurimi precetti costituzionali, quindi ritenute fondate dal Collegio costituzionale che, con la menzionata sentenza, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale.

In proposito, è appena il caso di premettere che il D.L. n. 35 del 2013 ha introdotto una disciplina di carattere speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di altre disposizioni in materia di finanza pubblica, per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche, attraverso, da un lato, l'allentamento del patto di stabilità interno con il riconoscimento di "spazi finanziari", ossia di importi finanziari esclusi dal relativo computo, e, dall'altro, la concessione di anticipazioni di liquidità, con le quali – pur rimanendone vietata l'utilizzazione per la copertura di spese, che non sarebbe consentita dalla Costituzione e dai vincoli europei – viene posto rimedio a gravi deficienze della disponibilità di cassa degli enti interessati dai suddetti ritardi.

La *ratio* di tale intervento normativo si radica nella peculiare finalità di porre riparo al fenomeno dei crescenti ritardi nell'adempimento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, che aggravava la situazione delle imprese, già colpite dalla difficoltà di accedere al credito bancario nel contesto della crisi, e dovuto alle carenze di liquidità ed alla mancanza di adeguati spazi finanziari per la necessità di rispettare gli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea nel quadro del patto di stabilità e crescita.

Come evidenziato dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 181/2015, *"le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro ratio, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell' anticipazione"*, per cui *"tali operazioni non possano finanziare la copertura di disavanzi o spese di pertinenza degli esercizi successivi all'entrata in vigore del D.L. n. 35 del 2013"*,

donde consegue *"l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost."*[68].

Alla luce di tale precedente, oggetto di ampi richiami, ben si comprende come, con l'analizzata sentenza n. 4/2020, la Corte costituzionale, rilevato che *"entrambe le disposizioni censurate consentono di utilizzare le anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione dell'ente locale che le applica, attraverso meccanismi tecnici che convergono nell'elusione dei precetti costituzionali precedentemente richiamati"*, ne abbia ritenuto il contrasto con la c.d. "regola aurea", di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., nonché con l'art. 81Cost., in ragione dell'illegittima influenza sugli equilibri strutturali di bilancio. In proposito, i giudici del Palazzo della Consulta hanno evidenziato come *"il mancato accantonamento delle risorse, quantificato secondo l'ordinario criterio di computo del FCDE, consente al Comune di Napoli di impiegare un surplus di spesa, pari al mancato accantonamento, coprendolo con risorse "nominali" (ma non reali, perché il meccanismo contabile indebitamente autorizzato dalle norme censurate finisce per ridurre o azzerare il cosiddetto FCDE attraverso la sua sostituzione parziale o totale con l'anticipazione di liquidità), in tal modo incrementando di fatto – senza che ciò appaia dalle scritture ufficiali – il disavanzo di amministrazione già maturato negli esercizi precedenti"*.

In pratica, consentendo l'assorbimento (con effetto di azzeramento o di riduzione) di una posta "compensativa", quale l'accantonamento a FAL (che assolve la funzione di compensare, sterilizzandone gli effetti, la relativa entrata, evitando che la stessa possa spiegare

---

[68] Come evidenziato dalla Corte Costituzionale, con la riferita sentenza, se l'anticipazione di liquidità fosse considerata alla stregua di un mutuo essa sarebbe, illegittima, siccome in contrasto *"con il combinato disposto dell'art. 119, sesto comma, Cost. - secondo cui le regioni " possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento" - e dell'art. 3 (rubricato "Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici"), comma 17, della L. 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), secondo cui "... costituiscono indebitamento, agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui .... Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato art. 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio"* per cui *"a parte l'obbligo dell'interprete di attribuire alla legge, in casi di polivalenza semantica, un significato conforme a Costituzione, nel caso in esame proprio la combinazione di dette norme e la genesi del D.L. n. 35 del 2013 non consentono alternative alla classificazione quale anticipazione di liquidità delle somme attribuite dallo Stato e da quest'ultimo acquisite attraverso l'emissione di titoli del debito pubblico"*, rammentando, in proposito, come avesse già avuto modo di affermare che *"la ratio del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito (sentenza n. 188 del 2014)"*.

effetti non solo sulla cassa ma anche sulla competenza), in una posta "correttiva", quale l'accantonamento a FCDE (che assolve alla diversa funzione di correggere l'ammontare dei crediti – e cioè dei residui attivi – avuto riguardo alle presumibili concrete possibilità di effettivo realizzo dei crediti stessi), le censurate disposizioni frustrano la funzione sottesa alla distinta previsione delle anzidette poste ed alterano il risultato di amministrazione disponibile che è la risultante del concorso, *inter alios*, di entrambi i menzionati fondi, comportando, per effetto della continuità dei bilanci e del conseguente trascinamento sui successivi esercizi (stante l'obbligo di immediata applicazione del disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto consuntivo all'esercizio corrente), effetti di illegittima dilatazione della spesa. Di conseguenza, l'anticipazione di liquidità, anziché assolvere la funzione di sovvenire l'ente della mancanza di liquidità per soddisfare debiti arretrati già contabilizzati (passività pregresse) e non pagati, finisce con il divenire strumento di copertura di nuova spesa[69].

---

[69] Con la presente sentenza, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, la Corte costituzionale si è premurata di chiarirne gli effetti avuto riguardo all'attività amministrativa svolta nella vigenza delle disposizioni costituzionalmente illegittime, tenuto conto che *"se, da un lato, l'amministrazione comunale, fino alla data della presente pronuncia, ha gestito realmente partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente consentite, in tal modo peggiorando lo stato dei propri conti, dall'altro lo ha fatto sulla base di disposizioni legislative in vigore e di atti contabili dimensionati in rapporto alle potenzialità consentite dalle medesime disposizioni"* e che *"tale gestione si è dipanata in una serie di impegni e pagamenti, in relazione ai quali l'affidamento dei soggetti venuti in contatto con l'amministrazione comunale e la funzionalità di progetti avviati secondo contratti e situazioni negoziali in itinere non possono essere travolti dalla dichiarazione di illegittimità di norme che hanno consentito, durante la loro vigenza, il sovradimensionamento della spesa"*. In proposito, il Giudice delle leggi ha ritenuto che *"proprio in ragione della peculiarità del diritto del bilancio e in particolare del principio di equilibrio dinamico che sposta nel tempo la continua tensione verso un bilanciato contrappeso tra entrate e spese"* si sarebbe in presenza di una graduazione "naturale" degli effetti temporali della stessa sentenza sulla gestione del bilancio comunale e sulle situazioni giuridiche a essa sottese che, avuto riguardo *alla "situazione venutasi a creare a causa della non corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità e dell'extradeficit presumibilmente generato dalla gestione posta in atto nelle more della presente decisione (non risulta allo stato degli atti la realizzazione di alcuna economia in grado di compensare l'allargamento della spesa)", comporta che "l'ente locale dovrà avviare il necessario risanamento nei termini di legge"*, non essendo, peraltro, all'uopo, necessaria la riapprovazione dei bilanci antecedenti ma essendo *"sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge".* In proposito, occorre osservare che, al di fuori dell'ipotesi – che non sembra ricorrente nella specie - di modulazione degli effetti della pronuncia a salvaguardia di altri diritti e principi costituzionali coinvolti nella decisione, di competenza della Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 10/2015 dell'11.02.2015 che nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della c.d. *"Robin Hood Tax"* di cui all'art. 81, commi 16, 17 e 18 del D.L. n. 112/2008 conv. in L.112 conv. in L. n. 133/2008, ne ha disposto la cessazione degli effetti solo dal giorno della pubblicazione della decisione stessa nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica), l'individuazione delle conseguenze applicative della pronuncia dovrebbero rientrare nell'ambito dell'ordinaria attività interpretativa di competenza del giudice comune (cfr. sentenza n. 58/1967 del 05.05.1967: *"l'applicazione in concreto di tali principi compete al giudice del merito, che dovrà effettuarla con riguardo alla natura ed entità del vizio accertato nella legge, nonché alla particolarità delle circostanze della controversia a lui sottoposta"*, nonché sentenza n. 49/1970 del 02.04.1970 *"i problemi che possono sorgere in quest'ordine di idee sono, evidentemente, problemi di interpretazione, e devono pertanto essere risolti dai giudici comuni, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali"*).

Occorre, osservare che, con la pronuncia *de qua*, la Corte costituzionale, nel prendere in esame alcuni argomenti difensivi pur eccentrici rispetto al *thema decidendum* – incentrati sull'esigenza, espressa dal predetto ente locale, di una legislazione finanziaria ispirata alla valorizzazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., nella specie sotto il profilo della tutela dei cittadini residenti nei comuni con maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche – , ha avuto occasione di puntualizzare che *"questa esigenza solidaristica nei confronti delle comunità meno abbienti trova puntuale risposta – come già rilevato – in più articoli della Costituzione e, in particolare, nell'art. 119 Cost."*. Tant'è che, prosegue la Consulta, al primo comma, proprio l'art. 119 Cost. *"precisa che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"*, evidenziando così che *"l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia"*. Conclude, a tal proposito, la Corte adita, statuendo che *"tutte le disfunzioni – a cominciare da quelle censurate in questa sede – devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost."*, atteso che *"è in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato"*.

In materia di piani di riequilibrio, invece, deve essere menzionata la sentenza n. 115/2020 del 23/06/2020, con la quale la Corte Costituzionale, investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter* del D.L. 30 aprile 2019, n. 34 convertito, con modificazioni, nella L. 28 giugno 2019, n. 58, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2-*ter*, del cit. D.L. n. 34/2019, mentre ha disatteso dichiarandone l'inammissibilità e l'infondatezza le questioni relative alle altre disposizioni censurate.

Le riferite questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate con ordinanza della Sezione regionale di controllo per la Calabria, nel procedimento relativo all'esame dell'ennesima rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, presentato dal Comune di Reggio Calabria.

L'ente locale ricorrente, il cui piano era stato approvato dalle Sezioni riunite in s.g. in

speciale composizione con sentenza 17 luglio 2014, n. 26/2014/EL (in accoglimento del ricorso proposto dal comune avverso la delibera della S.R.C. che ne aveva negato l'approvazione), aveva rimodulato il proprio piano ottenendone l'approvazione dalla SRC, ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come modificato dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Peraltro, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni normative da ultimo menzionate, la S.R.C. ha dichiarato l'inefficacia del piano così rimodulato, con conseguente riviviscenza del piano precedentemente approvato.

A seguito di tale pronuncia della Corte costituzionale, il legislatore è intervenuto con le disposizioni di cui ai commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 38 del D.L. 34/2019, aggiunti dalla relativa legge di conversione, che hanno rispettivamente:

- sostituito la tabella di cui al comma 5-*bis* dell'articolo 243-*bis* del D.Lgs. 267/2000 (TUEL), aggiunto dall'art. 1, comma 888, della L. 27/12/2017, n. 205, recante la disciplina della durata massima – stabilita dal precedente quinto comma fra i quattro ed i vent'anni in luogo della durata massima decennale in precedenza prevista – del piano di riequilibrio pluriennale determinata, in misura differenziata, sulla base del rapporto tra le passività da ripianare nel medesimo e l'ammontare degli impegni di cui al titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio o dell'ultimo rendiconto approvato, prevedendo che, per i comuni con popolazione superiore a 60 mila abitanti, la durata massima sia ventennale quando l'anzidetto rapporto sia superiore al 60% (mentre per gli altri comuni la durata ventennale è subordinata ad un rapporto debiti /entrate del titolo I superiore al 100%, come era previsto per tutti i comuni secondo l'originaria versione della tabella) (comma 1-*terdecies*);
- previsto che gli enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio, ai sensi dell'articolo 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, anche se non ancora approvato dalla competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente, possono riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente secondo la procedura dell'articolo 1, commi 888 e 889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (comma 2-*bis*);

- disposto che *"la riproposizione di cui al comma 2-bis deve contenere il ricalcolo complessivo del disavanzo già oggetto del piano modificato, nel rispetto della disciplina vigente, ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi"* (comma 2-*ter*).

Appunto avvalendosi della facoltà prevista dal cit. art. 38, comma 2-*bis*, del D.L. n. 34/ 2019, ricorrendone i presupposti, il Comune di Reggio Calabria ha sottoposto un piano rimodulato di durata ventennale (secondo la novellata tabella di cui al comma 1-*terdecies*) alla SRC, che dubitando della legittimità costituzionale delle citate disposizioni, ha investito l'Alta Corte della relativa questione di legittimità costituzionale.

Con la sentenza in commento, ribadita la legittimazione delle sezioni regionali della Corte dei conti a sollevare incidente di costituzionalità in sede di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali (sentenze n. 105 e n. 18 del 2019), assimilato, a questi fini, alla parifica dei rendiconti regionali (sentenza n. 49 del 2018), disattesa in ragione della loro inammissibilità /infondatezza alcuna delle questioni prospettate, la Corte costituzionale, interpretando "autenticamente" la propria precedente sentenza n. 18/2019, ha innanzitutto ritenuto di dissipare l'equivoco per cui con la suddetta pronuncia avrebbe dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, con riguardo all'intrinseca durata del piano di riequilibrio prevista nell'arco temporale di trent'anni.

La Consulta ha, dunque, chiarito di non aver *"colpito la misura temporale del piano in sé considerata, bensì i meccanismi contabili previsti dalla disposizione viziata"*, in quanto con la prefata pronuncia è stato accertato il contrasto con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

Chiarito quanto innanzi, il Collegio costituzionale ha ritenuto che il comma 2-*ter* sia costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., mentre non lo siano le altre due disposizioni investite dalle questioni di legittimità costituzionale che, ove *"interpretate in modo sistematico"*, sarebbero *"conformi e coerenti con le finalità del piano di riequilibrio"*.

In proposito, premesso che il censurato comma 2-*ter* dell'art. 38 stabilisce che la riproposizione del piano di riequilibrio deve contenere il ricalcolo pluriennale, fino a un massimo di venti anni, del disavanzo oggetto del piano modificato *«ferma restando la*

*disciplina prevista per gli altri disavanzi»*[70], l'Organo di nomofilachia costituzionale ha evidenziato che, *"a essere in contrasto con gli evocati parametri costituzionali non è la durata astrattamente fissata nel limite di venti anni dalla tabella dell'art. 38, comma 1-terdecies, del D.L. n. 34 del 2019, come convertito, bensì il meccanismo di manipolazione del deficit che consente – come già la norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 18 del 2019 – di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione"*.

La Corte costituzionale ha tenuto, inoltre, a precisare, scendendo nel dettaglio della *ratio legis*, sottesa alla vicenda contabile, che *"tale meccanismo manipolativo consente, tra l'altro, una dilatazione della spesa corrente – pari alla differenza tra la giusta rata e quella sottostimata – che finisce per incrementare progressivamente l'entità del disavanzo effettivo"*, in quanto la richiamata disposizione autorizzerebbe *"gli enti locali che si trovano nella situazione del Comune di Reggio Calabria a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit"*, mentre sarebbe *"fuor di dubbio che ogni bilancio consuntivo può avere un solo risultato di amministrazione, il quale deriva dalla sommatoria delle situazioni*

[70] La prevista salvezza della *"disciplina prevista per gli altri disavanzi",* di cui alla parte finale del comma 2-*bis*, censurata dalla Corte costituzionale, potrebbe, peraltro, prestarsi ad una differente *"lettura"*, nel momento in cui il legislatore ha consentito la rimodulazione/riformulazione del piano per adeguarlo alla normativa vigente secondo la procedura dell'articolo 1, commi 888 e 889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ed ha previsto che dovesse contenere *"il ricalcolo complessivo del disavanzo già oggetto del piano modificato, nel rispetto della disciplina vigente"*, avuto in particolare riguardo alla relativa maggior durata, il legislatore si è, evidentemente, preoccupato di escludere che potessero beneficiare della maggior durata del piano di riequilibrio i disavanzi non compresi nel piano originario, come ad esempio gli ordinari disavanzi da ripianare nei ben più ristretti termini (triennio e comunque entro il termine della consiliatura) e con le modalità di cui agli artt. 188, primo comma, e 193, terzo comma, TUEL. D'altro canto, se deve certamente convenirsi con l'affermazione per cui *"ogni bilancio consuntivo può avere un solo risultato di amministrazione, il quale deriva dalla sommatoria delle situazioni giuridiche e contabili degli esercizi precedenti fino a determinare un esito che può essere positivo o negativo"* non sembra, peraltro, che *"consentire di avere più disavanzi"* significhi *"in pratica"* – come, invece, ritenuto dal Collegio costituzionale- *"permettere di tenere più bilanci consuntivi in perdita"*. La circostanza che il disavanzo oggetto del piano di riequilibrio ed i disavanzi relativi ad esercizi successivi alla data di decorrenza del piano di riequilibrio e, pertanto, estranei al piano stesso, siano oggetto di una disciplina differenziata quanto a modalità e termini del rispettivo ripiano, non esclude l'unicità del rendiconto consuntivo e del risultato di amministrazione nel quale i diversi disavanzi devono, ovviamente, confluire. Occorre, peraltro, osservare che, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 889, L. 205/2017 richiamato dall'art. 38, comma 2-*bis*, della L. 34/2019, gli enti locali possano rimodulare o riformulare il piano *"fermi restando i tempi di pagamento dei creditori"*, sicché evidentemente la rimodulazione del piano non è suscettibile di investire, attraverso le opportune rinegoziazioni delle scadenze previste, la *"tempistica"* del soddisfacimento dei creditori che costituisce un elemento qualificante del piano stesso. In tale contesto, l'allungamento della durata massima del piano di riequilibrio finisce con il risolversi nella mera protrazione del percorso di risanamento, suscettibile di agevolare il perpetuarsi di prassi lassiste, con l'effetto di ritardare il ripristino dell'equilibrio strutturale.

*giuridiche e contabili degli esercizi precedenti fino a determinare un esito che può essere positivo o negativo"*, per cui *"consentire di avere più disavanzi significa, in pratica, permettere di tenere più bilanci consuntivi in perdita"*, con la conseguenza che *"la gestione del Comune in predissesto, anziché essere strettamente raccordata al piano ritualmente approvato dal Ministero dell'interno e dalla Corte dei conti, riparte da un quadro incerto e irrazionalmente indeterminato, preclusivo di una serie di operazioni indefettibili per raccordare il nuovo piano di riequilibrio con quello approvato originariamente"*.

L'Alta Corte ha ritenuto che siano violati gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. *"perché il censurato art. 38, comma 2-ter, del D.L. n. 34 del 2019, come convertito, esonera l'ente locale in situazione di predissesto da una serie di operazioni indefettibili per ripristinare l'equilibrio e, in particolare, dall'aggiornamento delle proiezioni di entrata e di spesa, dalla ricognizione delle situazioni creditorie e debitorie, dalla previa definizione degli accordi con i nuovi creditori e con quelli vecchi eventualmente non soddisfatti, nonché dalla ricognizione e dimostrazione della corretta utilizzazione dei prestiti stipulati per adempiere alle pregresse obbligazioni passive"*, nonché l'art. 119, sesto comma, Cost. *"sotto il profilo dell'equità intergenerazionale, in quanto il comma 2-ter del citato art. 38 consente di utilizzare risorse vincolate al pagamento di debiti pregressi per la spesa corrente, in tal modo allargando la forbice del disavanzo"* ed, infine, che *"analoga violazione sussiste sotto il profilo della responsabilità di mandato, nella misura in cui l'ente locale in predissesto viene esonerato dal fornire contezza dei risultati amministrativi succedutisi nel tempo intercorso tra l'approvazione del piano originario e quello rideterminato"*.[71]

---

[71] La sentenza si sofferma nel *"descrivere sinteticamente il meccanismo di sottostima consentito dalla disposizione illegittima, che esonera dalla elaborazione di alcuni elementi essenziali che articolano il piano di riequilibrio"*. In proposito, premesso che *"quest'ultimo si fonda: a) su una determinazione aggiornata, sotto il profilo finanziario e giuridico, del disavanzo in relazione al quale vanno calcolate le quote annuali costanti di risorse da accantonare mediante sottrazione alla spesa corrente, secondo il numero di annualità del piano; b) sull'individuazione dei creditori con i quali va stipulato un coerente sistema di rateazione non superiore al piano di riequilibrio; c) sulla corretta e attendibile determinazione delle fonti di entrata per la medesima durata del piano di riequilibrio"*, e che, a questo meccanismo *"necessario"*, il legislatore ha aggiunto, a partire dal 2013 (decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35) *"l'istituto delle anticipazioni di liquidità, vale a dire anticipazioni di cassa a "lunga restituzione", al fine di eliminare, in via del tutto eccezionale, la morosità degli enti pubblici" per cui "la misura complessiva delle anticipazioni non può essere superiore a quella dei debiti inevasi al momento dell'ultima anticipazione"*, il Giudice delle leggi ha evidenziato che *"tale regola, custodita oltre che dalla clausola generale dell'art. 81 Cost. anche dalla specifica disciplina dei piani di riequilibrio"* sarebbe derogata dalla norma censurata, che consentirebbe *"di tenere più disavanzi (e, in definitiva, più bilanci paralleli) sui quali definire separatamente ad libitum sia l'uso irrituale delle singole anticipazioni, sia il calcolo dell'indebitamento e delle quote annuali di rientro"*, ciò che spiegherebbe come, nel caso oggetto del giudizio a quo, a fronte del deficit accertato dalla Commissione prefettizia a monte dell'unico piano di riequilibrio approvato dal Ministero dell'interno e dalla Corte dei conti – pari a euro 110.918.410,00, ripartito in dieci annualità di accantonamento di 11.091.804,10 – ci si trovi ora in presenza di anticipazioni di liquidità pari a euro 258.837.831,63 oltre ad un ulteriore prestito regionale per

Avuto riguardo agli altri due commi censurati, la Corte Costituzionale, ribadita *"l'inesattezza dell'affermazione del giudice rimettente, secondo cui il termine decennale sarebbe indefettibile per effetto della sentenza di questa Corte n. 18 del 2019"*, ha evidenziato come sia, invece, *"corretto il rilievo in base al quale è suo compito valutare la rimodulazione del piano di riequilibrio, a seguito di una modifica normativa intervenuta durante la sua vigenza, e che tale valutazione non è possibile in presenza di un meccanismo di calcolo avulso dalla reale situazione amministrativo-contabile"* e che, peraltro, *"tale meccanismo viene tuttavia rimosso dalla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 38, comma 2-ter, e da ciò deriva che delle altre due disposizioni censurate può essere fornita una interpretazione costituzionalmente orientata"*.

In particolare, rilevato che *"in tale ottica non è quindi la durata ventennale del riequilibrio a essere dirimente nel presente scrutinio di legittimità costituzionale, bensì la configurazione astratta delle norme di risulta, una volta eliminata la possibilità di prendere a riferimento risultati di amministrazione separati"*, l'Organo costituzionale ha evidenziato che l'art. 38, comma 1-*terdecies*, *"si limita a sostituire la tabella che dovrà essere presa a riferimento per rimodulare il piano di riequilibrio, ma non crea un automatismo applicativo…. dal momento che il nuovo piano dovrà superare lo scrutinio di sostenibilità della Corte dei conti" e come "il comma 2-bis del medesimo art. 38, a sua volta, detta la nuova procedura per "riproporre il piano", ma non certo per renderlo esecutivo nei termini con cui viene redatto dall'ente locale, poiché tale riproposizione dovrà essere sottoposta alla procedura di controllo precedentemente evocata"*.

Di conseguenza, secondo il *dictum* della Corte costituzionale, *"non vi può essere alcuna determinazione unilaterale dell'entità e della durata del piano da parte dell'ente locale, in quanto esso dovrà essere sottoposto a un attento sindacato di natura tecnico-giuridica (ex plurimis, sentenza n. 39 del 2014) da parte della competente sezione regionale di controllo*

---

un servizio obbligatorio di parte corrente pari a euro 64.974.388,27 a fronte di una rata di accantonamento ventennale sottostimata in euro 2.538.485,47 annui, mentre *"tale esito sarebbe stato precluso se il nuovo piano di riequilibrio avesse tenuto conto, in ossequio al principio di continuità dei bilanci e alle previsioni dei commi 6 e 7 dell'art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, della situazione economico-finanziaria complessiva e di quella debitoria correttamente stimata, nonché dei risultati delle singole gestioni succedutesi dopo l'approvazione del primo piano di riequilibrio"*. Evidenziati, inoltre, gli elementi fondamentali del rendiconto e alcuni degli adempimenti necessari a redigere e a verificare la congruità del piano di riequilibrio, l'Alta Corte ha evidenziato che *"il perimetro costituzionale disegnato da tali disposizioni consiste nella funzionalità della procedura a ridurre il deficit fino ad azzerarlo nel tempo prescritto. Ciò mediante la scansione del percorso attraverso i risultati conseguiti nei singoli esercizi attinenti al piano e la definizione di una proporzione accettabile dei sacrifici imposti alle future generazioni di amministrati affinché l'oneroso rientro dal disavanzo sia comunque compensato dal traguardo dell'equilibrio, presupposto necessario per la sana amministrazione"*.

*della Corte dei conti, secondo i canoni dell'art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000"*, che *"dovrà, tra l'altro, riguardare lo stato di attuazione del vecchio piano di pagamento dei creditori, l'esistenza di eventuali debiti fuori bilancio, la previa procedura di riconoscimento degli stessi, la previa negoziazione con gli ulteriori creditori eventualmente emersi dopo l'approvazione del piano decennale (con la conseguente diacronica struttura del nuovo piano, scaglionato secondo obbligazioni passive nuove e pregresse), la verifica che le anticipazioni di liquidità siano effettivamente servite per il pagamento di debiti maturati negli esercizi anteriori e non siano surrettiziamente computate tra le fonti di copertura della spesa corrente e che sia assicurata l'iscrizione – analiticamente specificata – del rimborso dei prestiti nella parte passiva del bilancio"*. In particolare, si tratta di quelle operazioni che, a termini dell'art. 243-*bis*, sesto e settimo comma, TUEL, sono necessarie e propedeutiche per quantificare il disavanzo e le sue modalità di riparto ventennale, donde la conclusione da parte della Consulta, per la quale, considerato che, una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2-*ter*, del d.l. n. 34 del 2019, il combinato delle ulteriori disposizioni censurate è suscettibile di una interpretazione *secundum constitutionem* nei sensi e nei limiti precisati, deve escludersi la fondatezza delle censure a esse rivolte.

Il Giudice delle leggi ha ritenuto, inoltre, che la normativa di risulta, dopo l'accoglimento delle questioni attinenti all'art. 38, comma 2-*ter*, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, sia immediatamente applicabile anche in assenza di ulteriori interventi legislativi, evidenziando, avuto riguardo alle *"gestioni intervenute senza un aggiornato piano di riequilibrio"* ed, in particolare, al sovradimensionamento della spesa, da un lato, la salvezza della pregressa attività gestionale, dall'altro la necessità per l'ente locale di avviare il necessario risanamento nei termini di legge in attuazione della normativa, evidenziando come *"a tal fine, la normativa di risulta già consente: a) di calcolare correttamente un unico risultato di amministrazione; b) di determinare – nel rispetto del principio di continuità – le risultanze degli esercizi di bilancio successivi al 2013, imputando a ciascuna amministrazione in carica le risultanze economico-finanziarie della propria gestione; c) di determinare l'entità del debito contratto con le anticipazioni di liquidità e le modalità del suo rimborso; d) di determinare le quote annuali di rientro dal disavanzo e la durata temporale del rientro attraverso il rapporto passività-impegni di spesa corrente; e) di redigere il piano in modo da consentire il sindacato in ordine alla sua sostenibilità da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti ai fini dell'eventuale approvazione di quest'ultima"*.

## 3. *La quaestio iuris della rendicontazione regionale: gli arresti della Corte costituzionale.*

In ordine all'ordinamento contabile regionale e, più in particolare, alla vicenda relativa al termine di approvazione del rendiconto della Regione Valle d'Aosta, merita menzione la sentenza n. 250/2020 del 26.11.2020, pronunciata dalla Corte costituzionale su impugnazioni proposte in via principale dal Governo avverso diverse disposizioni legislative della Regione autonoma Valle d'Aosta.

La Consulta, intervenuta sul punto di diritto, mentre ha respinto, ritenendone l'infondatezza, le censure proposte avverso le altre disposizioni impugnate[72], ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della L.R. 24 aprile 2019, n. 4, che ha differito

[72] Il Governo aveva, inoltre, censurato: - l'art. 1, comma 4, della L.R. n. 1 del 2019, che, nell'inserire il comma 5-*bis* all'art. 6 della L.R. 24.12.2018, n. 12, ha attribuito agli enti locali la facoltà, per l'anno 2019, di «avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 70 per cento della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 per le medesime finalità, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, in quanto violerebbe il divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa a decorrere dal 1° luglio 2019, previsto dal combinato disposto dell'art. 7, comma 5-*bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e dell'art. 22, comma 8, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, nonché il comma 6 del medesimo art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, che stabilisce i presupposti di legittimità richiesti per la stipula da parte delle pubbliche amministrazioni di contratti di lavoro autonomo, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., avuto riguardo alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto non contempla il rispetto del limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, stabilito dalla norma interposta di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78. Le censure sono state disattese dal Giudice delle leggi che ha individuato la finalità perseguita dal legislatore regionale in quella di consentire per l'anno 2019 agli enti regionali di avvalersi di personale ricorrendo ad alcune tipologie flessibili di rapporto di lavoro, tra le quali i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, entro determinati limiti di spesa, ma pur sempre nel rispetto delle condizioni e dei requisiti previsti per la stipula di tali contratti dal legislatore nazionale, ivi compreso, pertanto, il rispetto del suddetto termine del 30 giugno 2019 ed ha ritenuto che il parametro interposto costituito dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 2010, non sia direttamente applicabile alla Regione Valle d'Aosta, "*atteso lo specifico quadro regolatorio in materia di concorso della medesima Regione all'assolvimento degli obblighi derivanti dalle misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale"*; - l'art. 6, settimo comma, della L.R. n. 4/2019, nella parte in cui conferma quanto previsto dall'art. 6, comma 5-*bis*, della L.R. n. 12/2018, per contrasto con l'art. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta e con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica: censure disattese dalla Corte costituzionale con il richiamo alle considerazioni esposte con riferimento alla norma confermata; - l'art. 2 della medesima L.R. 1/2019, che differisce di un anno, ovvero al 2021, il triennio di operatività (2018-2020) della disciplina relativa alle progressioni verticali previsto dall'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017, per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lett. l), 3, 51, primo comma e 97 quarto comma. Cost. poiché prevede una disciplina delle progressioni di carriera del personale regionale (nella specie, le cosiddette progressioni verticali tra le aree mediante concorsi interamente riservati) difforme per durata a quanto contemplato dall'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017. introducendo una disciplina di favore per il personale della sola Regione autonoma Valle d'Aosta in violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione e di accesso al pubblico impiego mediante concorso: la censura è stata disattesa dalla Corte costituzionale che ha ritenuto che la disposizione impugnata non incida sulla struttura della disposizione statale, ovvero sui requisiti per accedere alle progressioni verticali né sul procedimento previsto, limitandosi a differirne l'operatività di un anno (differimento causato da problemi organizzativi riscontrati in sede attuativa della disposizione statale) e non costituisca una violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile», bensì esercizio della competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici, volto ad adattare a specifiche motivate esigenze l'assetto normativo dettato dall'ordinamento statale con l'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017, adeguando il periodo di vigenza da esso previsto alla peculiare situazione verificatasi nell'ambito regionale.

al 31 maggio 2019 il termine di approvazione da parte degli enti locali regionali del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018.

Nel dettaglio, disattese le eccezioni di inammissibilità proposte dalla Regione resistente, la Corte costituzionale ha *"evidenziato che la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale, e si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della "finanza pubblica allargata" e che, in questa prospettiva, il differimento del termine di uno degli adempimenti cardine di tale ciclo, quale è l'approvazione del rendiconto della gestione, non configura uno scostamento meramente formale, atteso che «la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale» e alla redazione delle connesse manovre finanziarie, operazioni che richiedono la previa conoscenza da parte dello Stato di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei"*.

Muovendo da tali assunti giuridici, l'Alta Corte ha specificato che *"la tempistica dettata dal legislatore statale per l'approvazione dei documenti di bilancio, nel costituire elemento coessenziale per il conseguimento dell'indicato obiettivo, è sottratta alla possibilità di interventi anche da parte delle Regioni a statuto speciale"* e *"ciò al fine di evitare una nuova frammentazione del quadro regolatorio, che la competenza esclusiva assegnata allo Stato in sede di riforma della Carta costituzionale ha inteso superare allo scopo di assicurare un contestuale, e dunque efficace, monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica"*, osservando, altresì, come *"il rilievo dell'ottemperanza del termine annuale dettato dalla disciplina statale per l'approvazione del rendiconto trova implicita conferma nel principio contabile generale costituito dalla "annualità" dell'approvazione dei documenti di bilancio, sia di previsione che di rendicontazione, contemplato all'Allegato 1 del d.lgs. n. 118 del 2011, come affermato dall'art. 3 del medesimo decreto legislativo",* per cui *"non rileva, dunque, che lo scostamento stabilito dalla disposizione impugnata sia di un solo mese"*.

Con la riportata pronuncia, il Giudice delle leggi ha, inoltre, disatteso l'assunto della difesa regionale per cui in ragione della specifica funzione del rendiconto, quale strumento che consente al corpo elettorale di verificare l'attuazione del programma proposto dagli amministratori, non sarebbe ravvisabile un interesse costituzionalmente rilevante alla relativa approvazione sincronica, che non sarebbe *"strumentale e servente rispetto al coordinamento della finanza pubblica"*, come invece nel caso dell'approvazione del bilancio preventivo.

Ha osservato, infatti, il Collegio costituzionale che *"il rendiconto opera in termini di responsabilità degli amministratori per l'impiego di risorse finanziarie pubbliche nel rispetto dei canoni di legalità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa"* e che *"in tal modo esso assicura certamente anche la funzione evidenziata dalla difesa regionale che, tuttavia, tralascia di considerare la connotazione e le implicazioni prettamente giuridiche del rendiconto, come strumento di verifica della regolarità dei conti e della correttezza delle spese effettuate dalle pubbliche amministrazioni, ai fini della chiusura del ciclo di bilancio attraverso il confronto con i dati previsionali"*, rilevando che *"la stessa magistratura contabile ha ripetutamente evidenziato che il rendiconto della gestione «rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone gli eventuali scostamenti e analizzandone le ragioni»"* e che *"l'esigenza del rispetto del termine posto dal legislatore statale è tanto più evidente ove si consideri che dall'approvazione del rendiconto decorre quello di trasmissione dei dati da parte dell'amministrazione interessata alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della L. 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica)"*, per cui *"il rendiconto assume, nell'ambito dell'armonizzazione della finanza pubblica, rilievo analogo a quello del bilancio di previsione, operando sinergicamente con esso, nella comune funzione di complessiva legittimazione dell'operato dell' amministrazione nell'ambito del ciclo di bilancio, e nel costituire la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio"*.

Con riguardo, invece, alle altre questioni di l.c. sollevate in sede di parificazione dei rendiconti regionali e di province autonome, occorre, innanzitutto, prendere in considerazione le rimostranze che hanno investito il settore della finanza pubblica riconducibili al territorio nazionale della provincia autonoma di Trento, in ordine alla vicenda dei rimborsi delle spese legali in favore dei dipendenti.

In particolare, con sentenza n. 189/2020 del 31.07.2020, la Corte costituzionale ha disatteso, dichiarandole inammissibili e/o infondate, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 della L.P. Trento 29.04.1983, n.12, che disciplina il rimborso da parte della

Provincia autonoma delle spese processuali sostenute dai suoi dipendenti, amministratori e incaricati per la difesa nei giudizi civili, penali, contabili e disciplinari in cui siano stati coinvolti in ragione del servizio, delle funzioni o dei compiti espletati, e dell'art. 18 della L.P. Trento n. 3 del 1999 – così come modificato dall'art. 28, comma 1, della L.P. Trento 22 aprile 2014, n. 1 – che, nel fornire l'interpretazione autentica del richiamato art. 92, prevede che quest'ultimo *«s'interpreta nel senso di riconoscere il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili; s'interpreta, inoltre, nel senso che il rimborso delle spese legali è riconosciuto anche nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione del procedimento penale o del procedimento volto all' accertamento della responsabilità amministrativa o contabile»*.

Le censure *de quibus* sono state sollevate dinanzi alla Consulta costituzionale dalle Sezioni Riunite di controllo per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto emerse in sede di esame del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2018.

L'organo di controllo, dubitando della legittimità costituzionale delle norme citate (che hanno consentito il pagamento di euro 146.176,08 a titolo di rimborso degli oneri sopportati dai dipendenti provinciali nell'ambito di procedimenti contabili definiti con l'archiviazione, ai sensi dell'art. 69 c.g.c. o di giudizi di responsabilità amministrativo-contabile conclusi con pronunce in rito) ha provveduto alla parificazione parziale del rendiconto, mentre ha sospeso il relativo giudizio con riferimento al capitolo per rimborso delle spese legali, rimettendo gli atti al Palazzo della Consulta per la soluzione della questione di legittimità costituzionale.

Nel dettaglio, le discusse disposizioni entrerebbero in collisione con il dettato costituzionale contenuto agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto inciderebbero sulle materie *«ordinamento civile»*, *«giurisdizione e norme processuali»* e *«giustizia amministrativa»*, cui sarebbe da ricondurre quella contabile e, nell'ampliare le ipotesi di rimborso rispetto a quanto previsto dal legislatore statale[73], determinerebbero un aggravio della spesa, tale da incidere negativamente sugli equilibri di bilancio, in violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

Il Giudice delle leggi, ritenuta la rilevanza della questione[74] e ravvisate nel

[73] Cfr. gli artt. 3, comma 2-*bis*, del D.L. 23.10.1996, n. 543 convertito, con modificazioni, nella L. 20.12.1996, n. 639, 18, primo comma, D.L. 25.03.1997, n. 67, convertito, con modificazioni, nella L. 23.05.1997, n. 135, oggetto d' interpretazione autentica a opera dell'art. 10-*bis*, decimo comma, D.L. 30.09.2005, n. 203 convertito, con modificazioni, nella L. 02.12.2005, n. 248, nonché l'art. 31, secondo comma, c.g.c. (D.Lgs. n. 174/2016).

procedimento di parificazione tutte le condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale[75], evidenziato che nel caso di specie, la normativa censurata va identificata nell'art. 18, comma 1, della L.P. Trento n. 3 del 1999, il quale, presentandosi come disposizione di interpretazione autentica dell'art. 92, comma 1, della legge prov. Trento n. 12 del 1983, ma essendo cionondimeno innovativo, riconosce: a) *«il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi […] contabili»* (primo periodo); nonché, b) *«il rimborso delle spese legali […] anche nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione […] del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile»* (secondo periodo), e ritenute, di converso, inammissibili, per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo*, le questioni relative all'art. 92 L.P. Trento n. 12 del 1983, nel merito della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della L.P. Trento n. 3 del 1999, ha ritenuto che la stessa non sia fondata.

In proposito, premesso che *"la disciplina del trattamento giuridico e economico dei dipendenti pubblici, anche delle Regioni e delle Province autonome, va ricondotta, per i profili privatizzati del rapporto, alla materia dell'ordinamento civile e quindi alla competenza*

---

[74] La Corte costituzionale ha disatteso preliminarmente l'eccezione della Provincia autonoma per cui la Corte dei conti avrebbe dovuto limitarsi alla verifica della corrispondenza tra i fatti gestionali esposti nelle scritture contabili e il rendiconto generale, anziché svolgere un controllo delle possibili illegittimità di voci di spesa connesse alla dedotta illegittimità costituzionale delle leggi che le hanno autorizzate. Ha evidenziato, in proposito, la Corte costituzionale come il procedimento di parifica sia *"ascrivibile al novero dei «controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali»"* (sentenza n. 101 del 2018). In tale sede, *"la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono"* (sentenza n. 226 del 1976), *"[…], risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo (sentenza n. 89 del 2017). È evidente che, ove queste ultime siano costituzionalmente illegittime e tali siano dichiarate, il citato giudizio di conformità non possa avere esito positivo e, quindi, condurre alla «parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano» (sentenza n. 146 del 2019) e come nella fattispecie, infatti, il rimborso sarebbe avvenuto «senza fondamento normativo e senza valida copertura finanziaria, mancandone i presupposti legittimanti, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente. Tuttavia, la vigenza della legge […] imporrebbe alla sezione di controllo di validare il risultato di amministrazione, salva appunto la possibilità di sollevare la questione di costituzionalità» (ex plurimis, sentenza n. 112 del 2020), onde la sussistenza della rilevanza"*.

[75] *"…vale a dire: «a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (ai sensi dell'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012), in considerazione della circostanza che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita; c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-quater, comma 5, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") (sentenza n. 89 del 2017)»"* (sentenza n. 196 del 2018).

*legislativa statale esclusiva di cui all'art.117, secondo comma, lettera l), Cost."* e che *"i profili "pubblicistico-organizzativi" ad esso afferenti rientrano, invece, nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi nella competenza legislativa residuale delle Regioni prevista dall'art. 117, quarto comma, Cost."* e che, *"infine, la disciplina della responsabilità amministrativa, nella quale i profili sostanziali della stessa sono strettamente intrecciati con i poteri del giudice chiamato ad accertarla, è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni regionali"*, e rilevato che, *"nella disciplina oggetto di censura, viene in rilievo l'estensione della rimborsabilità delle spese per attività difensive svolte sia nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili, sia nei procedimenti conclusi con l'archiviazione"*, la Corte costituzionale ha ritenuto che la disposizione censurata introduce, per le categorie di giudizi e procedimenti espressamente indicati, una specifica disciplina del rimborso degli oneri della difesa, che attiene ai profili organizzativi dell'ente territoriale e che *"tale intervento attiene non al rapporto di impiego – e quindi alla competenza statale in materia di «ordinamento civile» – bensì al rapporto di servizio e si inserisce nel quadro di un complessivo apparato normativo volto a evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l' accertamento di responsabilità"*.

La Consulta ha inteso, inoltre, specificare come *"si tratta, invero, di finalità coerenti con la ratio della disciplina statale"*, la cui realizzazione *"può avvenire attraverso il riconoscimento del rimborso delle spese sostenute nell'ambito del giudizio di accertamento della responsabilità, ma ciò non esclude che le stesse possano essere perseguite anche mediante l'estensione del rimborso a oneri economici affrontati in fasi procedimentali distinte dal giudizio, ovvero in giudizi definiti per questioni preliminari o pregiudiziali, secondo quanto previsto dalla disposizione censurata, che riconosce il rimborso delle spese sostenute dai dipendenti provinciali per la difesa «nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili» nonché «nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione», che, in quanto volta a soddisfare esigenze di sicuro rilievo pubblicistico, attinenti all'organizzazione dell' amministrazione provinciale, secondo criteri di efficienza e qualità dei servizi, appare espressione della competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e del personale», di cui all'art. 8, numero 1, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e non di quelle, evocate dal rimettente, che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., attribuisce in via esclusiva al legislatore statale, ciò che, da un lato, impedisce, altresì, di ravvisare la lesione*

*del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.*[76]*, dall'altro comporta che, parimenti infondate, siano le questioni di legittimità costituzionale, «funzionalmente connesse» alle precedenti, sollevate in riferimento agli artt. 81 e 119, primo comma, Cost., ritenute parimenti non fondate, atteso che una volta riconosciuto che l'art. 18, comma 1, della L.P. Trento n. 3 del 1999 costituisce legittimo esercizio della potestà legislativa primaria di cui all'art. 8, numero 1, dello statuto di autonomia, ed in mancanza di censure attinenti al difetto di copertura degli oneri di spesa ad esso connessi, deve escludersi che da ciò sia conseguita una lesione dei parametri costituzionali evocati, così come, del pari, parimenti infondata, sarebbe la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 103, secondo comma, Cost., atteso che la disciplina provinciale in esame non interferisce con la competenza della Corte dei conti in ordine all'accertamento dell'an della liquidazione delle spese nell'ambito del giudizio contabile e del successivo rimborso al dipendente".*[77]

---

[76] Principio la cui violazione, nella fattispecie, era stato dedotta dal giudice *a quo* in correlazione allo scopo, insito nelle materie di competenza esclusiva statale e segnatamente in quella dell'ordinamento civile, di garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale.

[77] Per connessione di argomento occorre menzionare la sentenza n. 267/2020 del 09.12.2020 con la quale la Corte costituzione ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, primo comma, del D.L. 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135, nella parte in cui non prevede che il Ministero della giustizia rimborsi le spese di patrocinio legale al giudice di pace nelle ipotesi e alle condizioni stabilite dalla norma stessa. La questione di legittimità costituzionale della suddetta disposizione normativa è stata sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, e 111, primo comma, Cost., dal T.A.R. per il Lazio in un giudizio promosso da un giudice di pace, assolto con sentenza definitiva da un'imputazione di corruzione in atti giudiziari per fatti commessi nell'esercizio delle relative funzioni, avverso il diniego opposto, sulla base dell'argomento che il rimborso non sarebbe previsto per i giudizi di pace, dal Ministero della giustizia all'istanza di rimborso delle spese legali sostenute nel corso del procedimento penale. Con la sentenza in commento, premesso che *"l'art. 18, comma 1, del D.L. n. 67 del 1997, come convertito, testualmente individua i beneficiari del rimborso nei «dipendenti di amministrazioni statali» e le «amministrazioni di appartenenza» quali obbligate, sicché è corretta la premessa da cui muove il rimettente, vale a dire l'impossibilità di estendere per via interpretativa il diritto al rimborso a soggetti che operano nell'interesse dell'amministrazione al di fuori di un rapporto di impiego"*, che *"la norma censurata ha carattere eccezionale, è di stretta interpretazione, e quindi non è suscettibile di estensione per analogia"* e che *"l'estensione è stata talora operata dal legislatore per specifiche categorie di funzionari onorari, segnatamente per gli amministratori degli enti locali, ai quali ultimi il beneficio del rimborso è stato invero riconosciuto, sia pure a determinate condizioni (assenza di conflitto di interessi con l'ente amministrato, presenza di nesso causale tra funzioni esercitate e fatti rilevanti, insussistenza di dolo o colpa grave), dall'art. 86, comma 5, del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267 (TUEL), sostituito dall'art. 7-bis, comma 1, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78"*, rilevato, inoltre, che *"la posizione giuridico-economica dei magistrati professionali non si presta a un'estensione automatica nei confronti dei magistrati onorari tramite evocazione del principio di eguaglianza, in quanto gli uni esercitano le funzioni giurisdizionali in via esclusiva e gli altri solo in via concorrente"* e che *"la differente modalità di nomina, radicata nella previsione dell'art. 106, secondo comma, Cost., il carattere non esclusivo dell'attività giurisdizionale svolta e il livello di complessità degli affari trattati rendono conto dell'eterogeneità dello status del giudice di pace, dando fondamento alla qualifica "onoraria" del suo rapporto di servizio, affermata dal legislatore fin dall'istituzione della figura e ribadita in occasione della riforma del 2017"*, la Corte costituzionale ha ritenuto, peraltro, che *"questi tratti peculiari non incidono tuttavia sull'identità funzionale dei singoli atti che il giudice di pace compie nell'esercizio della funzione giurisdizionale, per quanto appunto rileva agli effetti del rimborso di cui alla norma censurata"* e che la *ratio* di tale istituto – che ha *"il fine di «evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di*

Altra vicenda, di diverso tenore, si è riscontrata nella Regione Basilicata, con riferimento al trattamento economico addetti agli uffici stampa (sentenza n. 112/2020).

Anche in tal caso e sempre in un giudizio di parificazione (ed in particolare nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2017), è stata sollevata dalla locale Sezione regionale di controllo la questione di legittimità costituzionale.

La stessa è stata decisa dalla Corte costituzionale con sentenza n. 112/2020, con la declaratoria di illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni di cui alla L.R. 09.02.2001, n. 7 (*Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata*) ed, in particolare:

- dell'art. 2, secondo comma, che prevede per gli addetti agli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali, l'applicazione del C.C.N.L. dei giornalisti,
- dell'art. 2, sesto comma, che demanda ad una specifica area di contrattazione a livello regionale, tra gli organi regionali e l'Associazione della stampa di Basilicata, l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali all'interno degli uffici stampa,
- dell'art. 6, primo comma, che prevede che gli iscritti all'ordine dei giornalisti appartenenti agli organici regionali, con contratto a tempo indeterminato, possono optare, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della stessa legge, per la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico,
- e dell'art 6, secondo comma, che prevede che nel caso di opzione per il contratto giornalistico, ai soli fini dell'anzianità di servizio, gli anni prestati presso gli uffici stampa regionali siano valutati al cinquanta per cento e che la Regione garantisca, a richiesta e dalla

---

*un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità" – "sussiste per l'attività giurisdizionale nel suo complesso, quale funzione essenziale dell'ordinamento giuridico, con pari intensità per il giudice professionale e per il giudice onorario"*, trattandosi di un presidio della funzione, rispetto alla quale il profilo organico appare recessivo, evidenziando, inoltre come particolarmente significativa ai fini della questione – *"che involge le spese di patrocinio nei giudizi di responsabilità"* – sia *"la posizione del giudice di pace nei giudizi di rivalsa dello Stato a titolo di responsabilità civile, in quanto l'art. 7, comma 3, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), mentre nel testo originario limitava la responsabilità del giudice conciliatore al solo caso di dolo, nel testo modificato dall'art. 4, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), non distingue il giudice di pace da quello professionale, entrambi chiamati a rispondere anche per negligenza inescusabile"*, donde la conclusione che, *"attesa l'identità della funzione del giudicare, e la sua primaria importanza nel quadro costituzionale, è irragionevole che il rimborso delle spese di patrocinio sia dalla legge riconosciuto al solo giudice "togato" e non anche al giudice di pace, mentre per entrambi ricorre, con eguale pregnanza, l'esigenza di garantire un'attività serena e imparziale, non condizionata dai rischi economici connessi ad eventuali e pur infondate azioni di responsabilità"*.

data dell'opzione, la contribuzione previdenziale all'INPGI (Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola") e quella assistenziale alla CASAGIT (Cassa autonoma di assistenza integrativa dei giornalisti italiani), mentre eventuali ricongiungimenti, ai fini previdenziali e assistenziali relativi a posizioni pregresse, restano a totale carico degli interessati.

La questione è stata sollevata in esito all'avvenuto riscontro del progressivo aumento dell'aggregato di spesa relativo ai dipendenti regionali, determinato dall'incremento della voce relativa al personale giornalistico *"contrattista a tempo indeterminato"*, nonostante l'invarianza del numero di unità.

Il registrato ampliamento della spesa è stato la conseguenza immediata e diretta della necessità di erogare gli aumenti previsti dal C.C.N.L. dei giornalisti (comportante un trattamento economico, previdenziale ed assistenziale superiore a quello del comparto delle funzioni locali) al personale assunto negli uffici stampa regionali, per effetto delle suddette disposizioni di cui alla L.R. n. 7/2001.

Ciò ha comportato maggiori oneri economici da considerarsi costituzionalmente censurabili per illegittimità derivata dalla stessa legge regionale, che, disciplinando il trattamento economico dei dipendenti pubblici, ha invaso la sfera di competenza esclusiva del legislatore nazionale in materia di ordinamento civile, con violazione degli artt. 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost. ed in contrasto con gli artt. 2, commi 2 e 3, 40, comma 2, e 45, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, che definiscono lo statuto giuridico ed economico del rapporto di lavoro pubblico, nonché con l'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000, che disciplina le attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, affidando l'individuazione e la regolamentazione degli specifici profili professionali alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione[78].

La Corte costituzionale ha ritenuto che *"la regolazione del rapporto di lavoro del*

[78] Quest'ultima disposizione è stata modificata dall'art. 25-*bis*, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, in riferimento alle sole Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, che sono state autorizzate, in via transitoria e fino al 31 ottobre 2019, ad applicare al personale degli uffici stampa la disciplina prevista dai rispettivi ordinamenti, in attesa di una specifica contrattazione collettiva, confermando che la deroga non riguarda il personale degli uffici stampa delle Regioni a statuto ordinario. Ai giornalisti dipendenti della Regione Basilicata, in quanto Regione ordinaria, avrebbe dovuto essere, pertanto, applicato il contratto collettivo nazionale del comparto funzioni locali per il triennio 2016-2018, che all'art. 18-*bis* ha ribadito che la disciplina del trattamento dei giornalisti assunti dalle pubbliche amministrazioni, anche regionali, è quello del comparto, prevedendo distinti profili professionali da collocare nelle ventiquattro categorie del vigente sistema di classificazione del personale.

*personale in questione è riconducibile alla competenza statale in materia di ordinamento civile"*, premesso che il D.Lgs. n. 165 del 2001 demanda la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici alla contrattazione collettiva, secondo le modalità dettate dall'art. 40 e richiamato l'art. 9, secondo comma, della legge n. 150 del 2000, che prevede *che "gli uffici stampa sono costituti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti"* ed il successivo quinto comma, secondo cui *"negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'àmbito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti"*[79].

La stessa Consulta ha richiamato, infatti, i principi affermati nelle sentenze n. 10 e n. 81 del 2019, con le quali si è dichiarata l'illegittimità costituzionale di due analoghe previsioni regionali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e della Regione Lazio, che prevedevano l'applicazione del contratto giornalistico agli addetti agli uffici stampa regionali, sul presupposto dell'illegittima invasione della sfera di competenza del legislatore statale, a cui spetta in via esclusiva porre la disciplina del rapporto di lavoro pubblico, evidenziando come il contratto collettivo relativo al personale del comparto funzioni locali (negoziato dall'ARAN e dalle OO.SS. del comparto) abbia disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa regionali, così da escludersi la legittimità di una legge regionale che prevede *«l'applicazione ai giornalisti inquadrati, a seguito di concorso pubblico, nel personale di ruolo della Regione, di un contratto collettivo non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana»*, poiché lesiva della sfera di competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e delle leggi statali di disciplina della contrattazione collettiva del pubblico impiego (sentenza n. 10 del 2019), donde

---

[79] L'Alta Corte, rilevato che *"la peculiare posizione degli addetti agli uffici stampa regionali trova oggi una regolamentazione nell'intervenuta normativa di cui alla legge 27 dicembre 2019, n. 160, che ha introdotto il comma 5-bis nella legge n. 150 del 2000, dove viene stabilito che ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni che, prima dei contratti collettivi pubblici relativi al 2016-2018, godevano del contratto nazionale di lavoro giornalistico più favorevole rispetto a quello stabilito dai citati contratti collettivi, può essere riconosciuto il mantenimento del più favorevole trattamento in godimento tramite assegno ad personam riassorbibile"* ed evidenziato che *"tale norma, essendo contenuta nella legge di bilancio, decorre dal 1° gennaio 2020, con riferimento alla possibilità per le amministrazioni di valutare discrezionalmente il mantenimento dell'assegno ad personam"*, ha, in proposito, ritenuto che *"si tratta di norma che deve intendersi riferita unicamente ai rapporti di lavoro dei singoli soggetti, ancorché la loro regolazione con il contratto di lavoro giornalistico abbia trovato fonte e ragione in normative regionali, che tale applicazione espressamente autorizzavano, mentre non potrebbe intendersi quale ratifica di tali leggi regionali anche al fine di autorizzazione della spesa da parte dell'ente locale"*.

la ritenuta fondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

Occorre, infine, menzionare, in materia di aiuti a società di gestione aeroportuale, l'ordinanza n. 181/2020, con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della L.R. Abruzzo 4 luglio 2015, n. 1, recante *«Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto SAGA Spa»* - che hanno, rispettivamente, riconosciuto a favore della società predetta un contributo concesso, quale aiuto al funzionamento a favore dell'Aeroporto d'Abruzzo, sotto forma di sottoscrizione dell'aumento di capitale deliberato dalla relativa assemblea straordinaria e riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Abruzzo nei confronti della SAGA Spa, derivante dalla decisione assunta dalla Regione medesima nella assemblea dei soci del 26 gennaio 2015, di dare copertura alla perdita di esercizio relativa all'anno 2014 e di ricapitalizzare la società medesima.

La questione di legittimità è stata, dunque, sollevata, con riferimento all'art. 136 Cost. e agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)[80], dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, nel giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2014 e 2015.

Secondo il rimettente, infatti, l'operazione di ricapitalizzazione integrerebbe la nozione di aiuto di Stato, superiore alla soglia *«de minimis»* e senza che fosse stata effettuata la necessaria comunicazione preventiva alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 108 TFUE, ciò che rappresenterebbe un vizio procedurale in grado di riflettersi sulla legittimità della norma di autorizzazione alla sottoscrizione dell'aumento di capitale (art. 1 della legge regionale n. 19 del 2015) e di quella attuativa che dispone il riconoscimento del relativo debito fuori bilancio (art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 19 del 2015), per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE e che sarebbe rilevante, in quanto le valutazioni finalizzate alla parifica del capitolo di spesa n. 242422 *«Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – Legge regionale 8 novembre 2001, n. 57»* presupporrebbero l'applicazione delle disposizioni censurate, che sarebbero, inoltre, in contrasto con l'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale, in quanto con tali disposizioni la Regione Abruzzo intenderebbe sostanzialmente riproporre misure di sostegno finanziario già dichiarate incostituzionali con precedenti pronunce (nn. 249/2014 e 299/2013)

[80] Nel testo si fa riferimento al TFUE, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

della Corte costituzionale.

Con l'indicata ordinanza, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale. In proposito, l'Alta Corte[81] ha evidenziato come, nel caso di specie, il giudice *a quo* si fosse limitato ad indicare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE e dell'art. 136 Cost., senza denunciare la diretta lesione dei parametri finanziari e neppure la concreta connessione funzionale dei parametri evocati in giudizio (artt. 117, primo comma, e 136 Cost.) con parametri di natura finanziaria, per cui, considerato che nel giudizio di parificazione il riferimento al parametro finanziario leso e al nesso causale tra la norma illegittima, la partita di bilancio incisa e la determinazione del risultato di amministrazione costituiscono elementi formali e sostanziali del giudizio di rilevanza, non sarebbe stata evidenziata la stretta pregiudizialità tra definizione del giudizio *a quo* e processo costituzionale.

### *4. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte regolatrice: la casistica del 2020.*

In ordine ai "criteri di collegamento" idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti, la giurisprudenza della Cassazione, ribadendo principi consolidati, si è espressa nel senso che *"la giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità degli amministratori o dipendenti di enti pubblici è ancorata alla compresenza di due elementi, qualificanti la nozione di contabilità pubblica: uno soggettivo, che attiene alla natura pubblica del soggetto - ente od amministrazione - al quale l'agente sia legato da un rapporto di impiego o di servizio - intendendosi per tale una relazione funzionale, caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'apparato organico e nell'attività dell'ente, suscettibile di rendere il primo compartecipe dell'operato del secondo - l'altro oggettivo, che riflette la qualificazione pubblica del denaro o del bene oggetto della gestione nell'ambito della quale si è verificato l'evento, fonte di responsabilità"* (cfr. Cass. SS.UU. 17.12.2020, n. 28975, Cass. SS.UU., 28.02.2020, n. 5595). A tal riguardo, la Corte di legittimità ha tenuto a puntualizzare che *"si esercita attività*

[81] Come più volte riferito, la Corte costituzionale ha premesso, anche in tale pronuncia, di aver riconosciuto la legittimazione del giudice contabile in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali a sollevare questioni di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e da tutti gli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria, laddove i parametri indicati siano invocati in stretta connessione funzionale con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost. e con gli altri parametri di natura finanziaria della Costituzione.

*amministrativa non solo quando si svolgono pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, si perseguono le finalità proprie dell'amministrazione pubblica mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato; con la conseguenza che il dato essenziale che radica la giurisdizione della Corte dei conti è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una pubblica amministrazione e non più dal quadro di riferimento - pubblico o privato - nel quale si colloca la condotta produttiva del danno*" (cfr. Cass., SS.UU. 01.04.2020, n. 7645).

Nel pronunciarsi in materia di giudizi ad istanza di parte promossi dall'ente impositore nei confronti dell'agente contabile, la Corte regolatrice si è inoltre espressa nel senso che la giurisdizione contabile *"ha natura tendenzialmente generale, dotata di propria vis expansiva in difetto di espresse limitazioni legislative, in materia di contabilità pubblica" (cfr. Cass. SS.UU. 20.10.2020 n. 22810) "e dunque anche quanto alla verifica dei rapporti di dare ed avere tra agente della riscossione ed ente locale titolare del credito da riscuotere e quanto al risultato contabile finale di detti rapporti"* (Cass. SS.UU., 28.02.2020, n. 5595).

In tema di gruppi consiliari[82], relativi ai ricorsi proposti da consiglieri regionali condannati in relazione ad indebito utilizzo dei contributi pubblici per spese estranee alle finalità istituzionali dei gruppi stessi e/o delle quali non ne fosse stata documentata l'inerenza alle finalità stesse, il Supremo Consesso ha dato ulteriore continuità all'ormai consolidato orientamento, nel senso che *"la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità erariale, sia perché a tali gruppi - pur in presenza di elementi di natura privatistica connessi alla loro matrice partitica - va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica in relazione alla funzione strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo, senza che rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122 Cost., comma 4, non estensibile alla gestione dei suddetti contributi"*[83]. Inoltre, il Giudice di legittimità ha precisato

[82] Cfr. Cass. SS.UU. 28/02/2020 n. 5589, Cass. SS.UU. 28/022020 n. 5590, Cass. SS.UU. 15/04/2020 n. 7835, Cass. SS.UU. 15/04/2020 n. 7836, Cass. SS.UU. 15/09/2020 n.19171, Cass. SS.UU. 15/09/2020 n.19172, Cass. SS.UU. 15/09/2020 n.19173, Cass. SS.UU. 15/09/2020 n.19174.

[83] Con la cit. sentenza n. 5590/2020, pronunciato su ricorso proposto da deputato dell'Assemblea regionale siciliana, la Corte regolatrice ha evidenziato il *"consolidato l'orientamento della Corte costituzionale in ordine alla diversità di posizione dei Consigli regionali e delle Camere, secondo cui il livello di autonomia assicurato alle funzioni consiliari dall'art. 122 Cost. (e dalle disposizioni corrispondenti per le Regioni ad autonomia particolare; nella specie, l'art. 6 dello Statuto siciliano, il quale recita: "I Deputati non sono sindacabili per i voti dati nell'Assemblea regionale e per le opinioni espresse nell'esercizio della loro funzione") è altro e minore*

che *"l'accertamento rimesso in tale ambito alla Corte dei conti, affinché non debordi dai limiti esterni imposti alla sua giurisdizione, non può investire l'attività politica del presidente del gruppo consiliare o le scelte di "merito" dal medesimo effettuate nell'esercizio del mandato, ma deve mantenersi nell'alveo di un giudizio di conformità alla legge dell'azione amministrativa (art. 1 della legge n. 20 del 1994)"* e che, pertanto, *"in siffatto alveo - e, dunque, nei limiti interni della giurisdizione contabile - rimane la verifica di difformità, compiuta dalla Corte dei conti, delle attività di gestione del contributo erogato al gruppo consiliare rispetto alle finalità, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa vigente*[84]*, così da potersi svolgere in termini di congruità delle singole voci di spesa ammesse al rimborso con riferimento a criteri oggettivi di conformità e di collegamento teleologico con i predetti fini, secondo quanto imposto dal quadro normativo di riferimento"*[85].

Sulla tematica degli incarichi extraistituzionali non autorizzati ed, in particolare, in materia di responsabilità per omesso riversamento dei relativi compensi, gli Ermellini hanno ribadito l'orientamento già emerso nel 2019 (cfr. Cass. SS.UU. ord. 26.06.2019 n. 17125, Cass. SS.UU. 26.06.2019 n.17124), statuendo che *"la disposizione di cui al comma 7 bis dell'art.53 ult. cit., laddove ha previsto la giurisdizione del giudice contabile per l'omesso versamento dei compensi indebitamente percepiti dal dipendente nello svolgimento di un incarico non*

---

*rispetto alle prerogative che contraddistinguono il potere di indirizzo politico generale spettante al Parlamento"* evidenziando, inoltre, con ampi richiami alla giurisprudenza costituzionale sull'argomento, come *"l'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e di quelle parlamentari non si pone in rapporto di identità, con la conseguenza che le deroghe alla giurisdizione - sempre di stretta interpretazione - sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato e perciò situate ai vertici dell'ordinamento, in posizione apicale di assoluta indipendenza e di reciproca parità"*.

[84] In proposito, la S.C. ha evidenziato che l'astratta riconducibilità delle spese sostenute dai singoli consiglieri alle previste categorie *"non vale, di per sé, a fare escludere necessariamente la possibilità che le singole spese siano "non inerenti" all'attività del gruppo, nei casi in cui non sia rispettato il parametro di ragionevolezza, soprattutto con riferimento all'entità o proporzionalità, oltre che all'effettività delle spese, anche sotto il profilo della veridicità della relativa documentazione"*, per cui *"rimane nei limiti interni della giurisdizione la verifica, rimessa alla Corte dei conti, della "manifesta difformità", in ciò consistendo propriamente il giudizio di non "inerenza" delle attività di gestione del contributo erogato ai gruppi consiliari rispetto alle finalità, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa vigente, in termini di congruità e di collegamento teleologico delle singole voci di spesa ammesse al rimborso alle finalità pubblicistiche dei gruppi"*.

[85] Con la cit. sentenza n. 19173, pronunciata su ricorso proposto da un consigliere regionale dell'Emilia Romagna, la Corte regolatrice ha rilevato che come le Sezioni Unite *"hanno già avuto modo di evidenziare (cfr. Cass., S.U., n. 1034/2019 e Cass., S.U., n. 5589/2020), la Corte costituzionale con la sentenza n. 235 del 2015 ha ribadito - proprio a fronte di analoga doglianza mossa dalla Regione Emilia- Romagna in sede di giudizio per conflitto di attribuzione contro il Presidente del Consiglio dei ministri sorto a seguito di atti di citazione emessi dalla Procura regionale nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali - che, in ordine alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari, i capigruppo dei Consigli regionali e tutti i consiglieri regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)"*.

*autorizzato, non ha portata innovativa, di guisa che la domanda rimane attratta alla giurisdizione del giudice contabile, anche se la percezione dei compensi si è avuta in epoca precedente all'introduzione del comma 7 bis del medesimo art. 53"* (cfr. Cass. SS.UU., ord. 08.07.2020 n. 14237 e 03.11.2020 n. 24380, di correzione del dispositivo della prima, Cass. SS.UU. 07.04.2020 n.7737, Cass. SS.UU. 14.01.2020 n. 415). Peraltro, se deve considerarsi pacifica – siccome costantemente ribadita in termini univoci – la giurisdizione della Corte dei conti in ordine alla domanda risarcitoria del danno erariale conseguente all'omesso riversamento dei compensi indebitamente percepiti, ancorché la percezione dei compensi stessi si sia avuta anteriormente all'introduzione, ad opera dell'art. 1, comma 42, lett. d), L. 6 novembre 2012, n. 190. del comma 7-*bis* dell'art. 53 D.Lgs. 165/2001, non appaiono, di converso, uniformi le affermazioni della giurisprudenza della Corte di cassazione in ordine al concorso (alternativo) fra l'azione di responsabilità esercitabile dall'organo requirente contabile innanzi alla Corte dei conti e l'azione dell'Amministrazione proponibile, per il recupero dei compensi, nei confronti del proprio dipendente, innanzi al giudice ordinario (*rectius*: innanzi al giudice competente a conoscere del relativo rapporto di lavoro che, avuto riguardo al personale a regime di diritto pubblico, è il giudice amministrativo).

Ed invero, dopo essersi espressa, con ordinanza n. 415/2020, nel senso che *"l'azione di responsabilità erariale non interferisce con l'eventuale azione di responsabilità amministrativa della P.A. contro il soggetto tenuto alla retribuzione, l'azione ex art. 53, comma 7, D.Lgs. n. 165 del 2001 ponendosi rispetto ad essa in termini di indefettibile alternatività"* e che *"laddove la P.A. di appartenenza del dipendente percipiente il compenso in difetto di autorizzazione non si attivi (anche) in via giudiziale per far valere l'inadempimento degli obblighi del rapporto di lavoro, e il Procuratore contabile abbia viceversa promosso azione di responsabilità contabile in relazione alla tipizzata fattispecie legale ex art. 53, commi 7 e 7 bis, d.lgs. n. 165 del 2001, alla detta P.A. rimane precluso promuovere la detta azione, essendo da escludere - stante il divieto del bis in idem - una duplicità di azioni attivate contestualmente…."*, il Supremo Consesso nomofilattico si è successivamente espresso, con sentenza n. 7737/2020, nel senso che *"la domanda della P.A. di appartenenza volta ad ottenere il versamento dei corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato rientra nella giurisdizione del giudice ordinario…. quando venga proposta nei confronti del dipendente stesso in recupero di un credito che ha natura sanzionatoria ex lege, in funzione del rafforzamento degli obblighi di fedeltà ed esclusività al quale il medesimo è tenuto; e ciò anche dopo l'introduzione,*

*nell'articolo 53 cit., del co.7 bis, qualora la domanda abbia ad oggetto il recupero di compensi non autorizzati percepiti in epoca antecedente a tale introduzione"* (enfasi aggiunta). Precisazione che sembra deporre nel senso che, con riferimento ai compensi percepiti successivamente all'introduzione, ad opera dell'art. 1, comma 42, lett. d), L. 6 novembre 2012, n. 190, del comma 7-*bis* dell'art. 53 D.Lgs. n. 165/2001, la giurisdizione della Corte dei conti in materia debba considerarsi di carattere esclusiva.

Con la richiamata sentenza n.7737, nell'affermare, inoltre, che la giurisdizione ordinaria *"cede invece alla giurisdizione contabile allorquando la domanda venga proposta, nei confronti del dipendente, non dall'ente di appartenenza ma direttamente dalla procura regionale della Corte dei Conti"* e che *"l'affermazione della giurisdizione contabile non trova ostacolo nella astratta proponibilità dell'azione di recupero, avanti al giudice ordinario, anche nei confronti del soggetto erogatore; dal momento che allorquando la P.A. di appartenenza non si attivi in via giudiziale per far valere l'inadempimento degli obblighi del rapporto di lavoro, ed il Procuratore contabile abbia viceversa promosso azione di responsabilità contabile in relazione alla tipizzata fattispecie legale in esame, resta ad essa precluso di promuovere la detta azione, dovendosi escludere, stante il divieto del bis in idem, una duplicità di azioni attivate contestualmente..."*,(enfasi aggiunta), gli Ermellini hanno evidentemente avuto cura di precisare come, in ossequio al divieto di *bis in idem*, assuma rilievo solo l'esercizio da parte dell'amministrazione di azioni giudiziarie.

Con successiva ordinanza n. 14237/2020 (oggetto di correzione materiale, quanto al dispositivo, con ordinanza del 03.11.2020 n. 24380) nel pronunciarsi sul conflitto negativo di giurisdizione sollevato, con regolamento *ex officio* proposto dalla Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, innanzi al quale il P.M. contabile aveva proposto azione di responsabilità ex art. 53, comma 7-*bis*, D.Lgs. n. 165/2001, dopo che il Tribunale di Firenze aveva declinato la propria giurisdizione in ordine alla domanda di condanna delle somme indebitamente percepite, proposta, in via riconvenzionale, dall'amministrazione datrice di lavoro nei confronti della dipendente, nel giudizio da quest'ultima promosso per l'impugnazione del licenziamento disciplinare intimatole, la Corte regolatrice ha dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti. Tale pronuncia, resa in una fattispecie nella quale l'azione del P.M. contabile è evidentemente successiva all'esercizio dell'azione da parte dell'amministrazione datrice di lavoro per il recupero delle somme, sembrerebbe deporre nel senso del superamento dell'orientamento favorevole al concorso (alternativo) delle

giurisdizioni, sulla base del criterio della prevenzione, in precedenza affermatosi nella giurisprudenza di legittimità.

Con ordinanza n. 10441/2020, invece, la Suprema Corte si è espressa nel senso che l'azione di simulazione promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti è ricompresa tra le azioni concesse al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, ex art. 1, comma 174, della l. n. 266 del 2005, atteso che essa – potendo essere diretta a tutelare le ragioni creditorie pregiudicate dagli atti simulati, in quanto idonei a menomare la garanzia generica del credito di cui all'art.2740 c.c. – ha natura accessoria e strumentale rispetto al predetto fine e deve pertanto ritenersi non estranea alle *"materie della contabilità pubblica"*, riservate, ai sensi dell'art.103 Cost., alla giurisdizione della Corte dei conti.[86] A detta conclusione, la Consulta di legittimità è pervenuta argomentando dall'espressa previsione di cui agli artt. 73 c.g.c. e 1, comma 174, L. 23 dicembre 2005, n. 266[87], nonché dalla natura accessoria e strumentale, rispetto al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, che è dato ravvisare nell'azione di simulazione così come nell'azione revocatoria[88] che *"consente inoltre di ritenere che esse non sono estranee alle "materie della contabilità pubblica", che l'art. 103 Cost., riserva alla cognizione della Corte dei Conti, insieme, comunque con le "altre specificate dalla legge", trattandosi "di mezzi*

[86] L'ordinanza è stata pronunciata in sede di regolamento di giurisdizione proposto da alcuni dei soggetti convenuti nel giudizio, innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale per il Veneto, dalla Procura regionale, per ivi - al fine di incrementare il patrimonio di soggetto già condannato al risarcimento di danno erariale per rilevante importo, in modo da realizzare, attesa l' esiguità della relativa garanzia patrimoniale, una più efficace tutela di tale credito erariale - sentire accertare la simulazione relativa dell' atto di acquisto e dell' atto di successiva cessione di una partecipazione azionaria e che il vero acquirente e, rispettivamente, il vero venditore di (quota parte) della partecipazione stessa era, in effetti, il suddetto soggetto condannato, nonché sentire dichiarare l'inefficacia ex art. 2901 c.c., in favore dell'erario, della prefata cessione.

[87] In proposito la S.C. rilevato che *"essendo regolato il rapporto fra "tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile" e "i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile" dall'inciso "ivi compresi", va anzitutto escluso che gli strumenti di tutela delle ragioni del creditore contemplate dalla normativa si risolvano in quelli compresi nel secondo gruppo, i quali (l'azione surrogatoria, l'azione revocatoria ed il sequestro conservativo) sono perciò menzionati a titolo esemplificativo"* ed evidenziato, inoltre, che l'art. 73 del codice della giustizia contabile è significativamente intitolato *"mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale e altre azioni"*, ha ritenuto che "tra le altre azioni, tutte quelle a tutela delle ragioni del creditore" debba ritenersi *"sicuramente compresa l'azione di simulazione, potendo essere diretta, come nella specie, a tutelare le ragioni creditorie pregiudicate dagli atti simulati, in quanto idonei a menomare la garanzia generica del credito di cui all'art. 2740 c.c."*.

[88] Ha evidenziato la Corte regolatrice che la conclusione nel senso della devoluzione alla giurisdizione del giudice contabile delle controversie in argomento, *"oltre che imposta dalla L. n. 266 del 2005, art. 1, comma 174, è anche coerente con lo scopo, esplicitato nel "fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali": tutela che indubitabilmente compete alla Corte dei conti apprestare, per le azioni di accertamento e di condanna, e che ugualmente deve ritenersi esserle stata affidata per quelle "a tutela delle ragioni del creditore" e per "i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale", in quanto rispetto alle prime (intendi: le azioni di accertamento e di condanna) hanno carattere accessorio e strumentale".*

*predisposti anch'essi, sia pure in via indiretta, a quella riparazione del danno erariale sulla quale la giurisdizione compete alla Corte dei conti".*

In materia di appalto oo.pp., occorre menzionare la sentenza della Corte di cassazione, SS.UU., n. 7764 del 2020, relativa ad una fattispecie di danno erariale, scaturente dalla realizzazione di un impianto di depurazione a un costo, per apparecchiature e costruzione dell'opera, superiore a quello ottenibile, sempre nel pieno soddisfacimento delle esigenze pubbliche, a seguito di un effettivo e corretto confronto concorrenziale delle offerte che, nella specie, era mancato in quanto l'esecuzione dell'opera era stata oggetto di aggiudicazione all'esito di una gara per licitazione privata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa espletata ponendo a base di gara un opera sovradimensionata e sovrastimata rispetto alle effettive esigenze, per cui, ancorché l'offerta dell'impresa aggiudicataria ne avesse previsto un ridimensionamento (pari al 43%) coerente con le esigenze effettive stesse, non vi era stata una corrispondente contrazione dei costi (considerato che la riduzione del prezzo dell'offerta rispetto alla base d'asta è stata solo del 13,3%).

Investita, dunque, del ricorso proposto da un tecnico, condannato dal giudice contabile, unitamente ad altri, al risarcimento del suddetto danno erariale, in quanto, nella qualità di componente della commissione giudicatrice della gara (nonché di progettista dell'opera, già oggetto di variante) aveva consentito che la realizzazione dell'impianto avvenisse ad un costo superiore a quello altrimenti ottenibile, la Corte di cassazione, con tale sentenza, ha disatteso la censura di *"insussistenza del potere giurisdizionale della Corte dei Conti sulla valutazione, strettamente discrezionale, del ricorrente quale componente della commissione giudicatrice, dei progetti presentati in una gara da affidarsi secondo il criterio dell'offerta più vantaggiosa"*, evidenziando in proposito, che il *"controllo di razionalità, economicità ed efficacia della scelta amministrativa rientra pienamente nella giurisdizione della Corte dei Conti"* ed escludendo che *"la decisione adottata dalla Commissione giudicatrice sia riconducibile alla sfera insindacabile dell'opportunità delle scelte discrezionali amministrative, a fronte dell'evidenza della eccessività del corrispettivo in relazione all'esecuzione dell'opera ancorché adeguata alle esigenze territoriali e non sovradimensionata come nel progetto del bando di gara".*

Con riferimento, poi, alla responsabilità per incarichi esterni, occorre menzionare la sentenza n. 6457/2020, con la quale le Sezioni Unite si sono espresse nel senso che *"rientra nella giurisdizione della Corte dei Conti e non integra il divieto relativo al sindacato di merito delle scelte amministrative, l'accertamento della responsabilità amministrativa del dirigente di*

*un Comune che abbia illegittimamente conferito un incarico a soggetto estraneo all'amministrazione comunale, al di fuori dei casi previsti dalla normativa vigente e non a causa di eventi straordinari ai quali non potesse farsi fronte con la struttura burocratica esistente, trattandosi di un controllo giurisdizionale fondato sui canoni di legalità, razionalità, efficienza ed efficacia che costituiscono il diretto corollario del principio di rango costituzionale del buon andamento della P.A., sancito dall'art. 97 Cost."*[89].

Con sentenza n. 24376/2020, la Suprema Corte, pronunciando sul ricorso proposto da sindaco ed assessori di un Comune condannati al risarcimento del danno erariale subito dall'amministrazione in dipendenza degli illegittimi esborsi conseguenti alla nomina di un direttore generale privo del possesso del titolo di studio della laurea, ha ritenuto inammissibile il ricorso. In proposito, rilevato che i ricorrenti muovono dal postulato che il sindacato svolto in concreto dal giudice contabile avrebbe invaso il merito della scelta dell' amministrazione comunale in ordine all'assunzione del direttore generale, tralasciando di considerare la intrinseca portata della censura che si appunta, inammissibilmente, contro l'errore nel quale il giudice contabile sarebbe incorso all'atto di individuare, come requisito per l'accesso alle funzioni di direttore generale del Comune a tempo determinato, il titolo accademico, la Cassazione ha ritenuto che *"le censure proposte tendono a ottenere un'inammissibile sindacato sulla correttezza in diritto della decisione in punto di rilevanza del titolo accademico ai fini dell'assunzione a tempo determinato del direttore generale"*.

In tema di incarico professionale estimativo, con sentenza n. 3806/2020, i Giudici di Piazza Cavour hanno accolto, dichiarando il difetto di giurisdizione del giudice contabile, il ricorso per cassazione proposto da un soggetto avverso la sentenza della Corte dei conti, con la quale è stato condannato al risarcimento del danno erariale ascrittogli per aver falsamente sovrastimato il patrimonio di una società, occultandone le perdite, nella sua qualità di esperto designato dal Presidente del Tribunale per la redazione della perizia giurata prevista dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 115, comma 3[90], a seguito della decisione dei Comuni partecipanti

[89] Il ricorso per cassazione è stato proposto da un dirigente tecnico di un amministrazione comunale avverso sentenza d'appello che ha confermato nei suoi confronti la pronuncia di condanna al risarcimento del danno erariale conseguente all'illegittimo conferimento di un incarico progettuale, oggetto di affidamento in via diretta senza alcun confronto concorrenziale, in favore di un ingegnere, esterno all'apparato burocratico dell'amministrazione, in assenza dei presupposti richiesti dalla normativa all'epoca vigente e, in particolare, in mancanza di un'effettiva istruttoria volta ad accertare l'assenza di professionalità interne all'ente locale.

[90] Il richiamato terzo comma dell'art. 115 (rubricato *"Trasformazione delle aziende speciali in società per azioni"* del D.Lgs. 18/08/2000, n. 267) prevede che *"ai fini della definitiva determinazione dei valori patrimoniali conferiti, entro tre mesi dalla costituzione delle società, gli amministratori devono richiedere a un esperto*

di trasformare un consorzio in società di capitali, contribuendo, così, mercè l'infedele esecuzione dell'incarico, alla successiva dichiarazione di fallimento della società di capitali, dalla quale sarebbe derivata anche la perdita delle somme mutuate dalla Cassa Depositi e Prestiti.

La Corte di legittimità ha, dunque, richiamato la propria giurisprudenza nel senso che "*spetta alla giurisdizione contabile l'azione di responsabilità per i danni che un professionista incaricato abbia causato a una Società partecipata da ente locale, nello svolgimento di un incarico estimativo, quando quest'ultimo si sia inserito nel procedimento deliberativo della Società partecipata, nella sostanza negativamente condizionandolo quanto alla sua conclusione e che, pertanto, l'esercizio dell'azione erariale non può trovare ostacoli nel carattere professionale dell'incarico, anch'esso, in queste ipotesi, idoneo a dar luogo ad un rapporto di servizio, seppur limitato nel tempo"*, affermando, tuttavia, che, nella fattispecie, diversamente dai casi sui quali si è formata la rammentata giurisprudenza, l'incarico di stima in discussione non si era affatto inserito nel procedimento di trasformazione del consorzio in società di capitali, atteso che l'operazione era già stata a monte deliberata dai Comuni partecipanti al consorzio, non venendosi perciò a realizzare alcun rapporto di servizio tra il ricorrente e i Comuni che avevano deciso la trasformazione, in quanto nella sostanza, *"si è trattato di un incarico professionale di stima, di stima infedele secondo la prospettazione della Procura erariale, svolto a favore di una Società di capitali, sempre tale anche se partecipata da enti locali, alla quale solo, come ai suoi creditori, come al suo fallimento, spettava l'esercizio dell'azione sociale di responsabilità ex art. 2393 c.c. e ss. e R.D. 16 marzo 1942, n. 267, ex art. 146"*.

In materia di concessioni di pubblico servizio, con sentenza n. 15195/2020, le Sezioni Unite si sono espresse nel senso che *"sussiste il rapporto di servizio, costituente il presupposto normativo dell'attribuzione alla giurisdizione della Corte dei conti dell'azione di responsabilità per danno erariale, allorché un ente privato esterno all' Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse di quest'ultima e con risorse pubbliche, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, in tal modo inserendosi, ancorché temporaneamente, nell'apparato organizzativo della P.A."*.

---

*designato dal presidente del tribunale una relazione giurata ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2343, primo comma, del codice civile. Entro sei mesi dal ricevimento di tale relazione gli amministratori e i sindaci determinano i valori definitivi di conferimento dopo avere controllato le valutazioni contenute nella relazione stessa e, se sussistono fondati motivi, aver proceduto alla revisione della stima. Fino a quando i valori di conferimento non sono stati determinati in via definitiva le azioni delle società sono inalienabili"*.

È, invece, *"irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte"*.

Secondo la Corte di legittimità, dunque, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, non è necessario *"un vero e proprio inserimento funzionale di un ente esterno nell'attività pubblica di un ente istituzionale (nella specie, un Comune), risultando sufficiente anche la sola partecipazione di detto ente esterno in via di fatto all'attività amministrativa dell'ente pubblico, con ciò venendosi a configurare quel rapporto di servizio che è idoneo a radicare la giurisdizione contabile per l'eventuale produzione di danno erariale a carico dello stesso ente pubblico per il quale una società esterna abbia svolto un ruolo implicante, comunque, l'esercizio di una compartecipazione all'attività amministrativa, restando, perciò, irrilevante il tipo di rapporto su cui si sia fondato detta compartecipazione (come quello riconducibile alla stipula di un contratto di appalto, eventualità, per l'appunto, venutasi a configurare nel caso di specie)"*[91] .

Con sentenza n. 10578/2020, la Corte regolatrice si è espressa nel senso che *"sussiste in capo alla Corte dei conti la giurisdizione sull'azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi e dei dipendenti di una società concessionaria con connotati pubblicistici, atteso che la mera adozione di una formula organizzativa corrispondente a quella della società azionaria non comporta, di per sé, il venir meno della detta giurisdizione"*[92].

---

[91] La sentenza è stata pronuncia su ricorso avverso sentenza della Sezione giurisdizionale centrale della Corte dei conti di rigetto dell'appello proposto da società *in house* di un comune avverso la sentenza di prime cure recante condanna della società predetta per il danno arrecato, in qualità di affidataria del servizio di gestione integrata dei rifiuti presso altro comune, al risarcimento, a favore di quest'ultimo, del danno erariale dallo stesso subito in dipendenza della violazione dei doveri di servizio, con riferimento, in particolare, al fatto di non aver organizzato e gestito il servizio della raccolta dei rifiuti nel rispetto dell'obbligo di raggiungere la percentuale minima della quantità di rifiuti differenziati. Sulla base del principio di cui al testo, la sentenza ha respinto il ricorso proposto dalla società rilevando, inoltre, come fosse irrilevante la circostanza che il rapporto *"in house"* della società intercorresse con altro comune, e cioè con un comune diverso da quello danneggiato, essendo, invece, determinante l'accertamento che la società ha partecipato alla gestione del servizio pubblico relativo all'espletamento del sistema di raccolta differenziata dei rifiuti, ancorché in virtù di un contratto di appalto, nell'interesse del comune danneggiato, cui erano intestati i necessari controlli sulla società in discorso per la verifica del rispetto delle prescrizioni di legge a cui è soggetto chi provvede allo svolgimento di un pubblico servizio e che le violazioni contrattuali e le carenze nell'espletamento di detto servizio avevano avuto un diretto rilievo nella lesione degli interessi della relativa collettività amministrata.

[92] Nella fattispecie il ricorso era stato proposto da un dipendente da una società di trasporto pubblico locale condannato dalla Corte dei conti al risarcimento del danno subito dalla suddetta società conseguente ad accordo sindacale sottoscritto in nome della società pubblica, fra gli altri, dal ricorrente, con il quale era stato sostituito il premio annuale di produzione aziendale con buoni pasto ed un ticket aggiuntivo che si sostanziavano in una

In materia di responsabilità delle strutture private accreditate presso il S.S.N., il giudice di legittimità, con sentenza n. 7838/2020[93], premesso che, *"come espressamente chiarito dall'art. 8 bis I. 30 dicembre 1992 n. 502, le attività di assistenza e cura che la legge ha attribuito al SSN possono essere direttamente svolte da quest'ultimo oppure da soggetti accreditati ex art. 8 quater I. n. 502 cit."* e che *"lo svolgimento delle suddette funzioni di assistenza e cura, da parte dei soggetti accreditati, sono quindi quelle stesse del SSN, realizzandosi, quindi, per questa via, su base concessoria, un rapporto di servizio in senso lato, cioè un rapporto di servizio che prescinde dall'organico inserimento del soggetto nella pubblica amministrazione, ma che ha l'essenziale caratteristica dello svolgimento di funzioni pubbliche"*, ha ritenuto che debba essere riconosciuta la giurisdizione della Corte dei conti[94].

Con sentenza n. 19086/2020, invece, le SS.UU. della Cassazione hanno respinto il ricorso con il quale un soggetto, già presidente di una organizzazione non lucrativa di utilità sociale (ONLUS), costituita per svolgere prestazioni assistenziali in favore di persone con disabilità, convenzionata con l'Azienda sanitaria locale (ASP), ha impugnato, denunciando il difetto di giurisdizione, la pronuncia della Corte dei conti, con la quale è stato condannato al pagamento, in favore dell'azienda sanitaria, a titolo di risarcimento del danno, delle somme dallo stesso

---

erogazione generalizzata non preceduto da verifica di produttività in violazione della disciplina inerente alla concessione del premio di produttività. Con il ricorso per cassazione proposto il ricorrente ha riproposto l'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione della Corte dei conti, già disattesa dal giudice d'appello, allegando, da un lato, l'inesistenza dei requisiti in base ai quali vi era possibilità di configurare una società pubblica *in house* e, quindi, una ipotesi di responsabilità amministrativa e, dall'altro, il difetto di legittimazione ad agire del P.M. contabile e della giurisdizione contabile, sui presupposto che la società TPL era fallita e, quindi, le azioni a tutela della stessa spettavano al solo curatore fallimentare. La censura è stata disattesa dalla Corte regolatrice sotto entrambi i profili dedotti: quanto al primo, oltre ad enunciare il principio di cui al testo, la S.C. ha rilevato come, comunque, ricorressero i requisiti per la qualificazione della società quale società in house, e quanto al secondo, ha evidenziato che *"l'azione civilistica fallimentare e quella contabile sono, infatti, fra di esse parallele ed hanno natura, fini ed effetti autonomi"*.

[93] Il ricorso deciso con la sentenza di cui al testo è stato proposto da Società accreditata presso il servizio sanitario nazionale avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale centrale della Corte dei conti che, ritenuta la giurisdizione contabile, ha confermato la sentenza della Sezione territoriale con la quale la stessa società, in concorso con altri, è stata condannata a risarcire il danno erariale cagionato al SSN per i compensi indebitamente percepiti per la gestione, rivelatasi in effetti assolutamente inidonea a garantire le prestazioni di cura e assistenza necessarie, di una comunità terapeutica per minori.

[94] Cfr. negli stessi sensi, Cass. SS.UU. 18/06/2019, n.16336 espressasi nel senso che *"in tema di assistenza sanitaria pubblica, il regime dell'accreditamento introdotto dall'art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992 non ha inciso sulla natura del rapporto tra struttura privata ed ente pubblico, che resta di tipo concessorio, atteso che la prima, a seguito del provvedimento di accreditamento, viene inserita in modo continuativo e sistematico nell'organizzazione della P.A. ed assume la qualifica di soggetto erogatore di un servizio pubblico, con la conseguenza che la domanda di risarcimento del danno erariale cagionato dall'accreditato in seguito alla violazione delle regole stabilite dal predetto regime è devoluta alla giurisdizione della Corte dei Conti"*, nonché Cass. SS.UU. 14/01/2015 n.473.

distratte dalle finalità istituzionali dell'associazione[95]. Con la presente pronuncia, il Supremo Collegio si è, infatti, espresso nel senso della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda risarcitoria promossa, atteso che, "*per un verso, deve ritenersi configurabile un rapporto di servizio tra la P.A e l'associazione privata incaricata di svolgere, nell'interesse e con le risorse della prima, un servizio pubblico in sua vece, assoggettandosi alle relative direttive e al relativo controllo, senza che rilevi il titolo in base al quale la gestione è svolta, e considerato che, per altro verso, la responsabilità erariale - configurabile nell'ipotesi di utilizzo, da parte del soggetto privato, dei contributi pubblici ricevuti per scopi appropriativi non coincidenti con gli interessi istituzionali dell'ente - attinge anche coloro che con l'associazione abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove essi, disponendo delle risorse erogate in modo diverso da quello preventivato, abbiano provocato la frustrazione dello scopo perseguito dalla P.A.*"[96].

In ordine, poi, al riconoscimento della qualifica di società *in house providing* e conseguente giurisdizione della Corte dei conti in ordine alla responsabilità dei relativi amministratori e dipendenti per danni arrecati al patrimonio sociale, merita menzione la sentenza n. 4316/2020[97] che, con riferimento a finanziaria regionale, nel ribadire l'ormai

---

[95] La sentenza di prime cure accoglieva integralmente la domanda della Procura, condannando il convenuto al pagamento delle somme contestate in favore dell'azienda sanitaria, amministrazione ritenuta effettivamente danneggiata. Avverso la prefata sentenza il convenuto in prime cure ha proposto appello che è stato solo parzialmente accolto, in ragione della parziale prescrizione del danno, dalla Sezione d'appello, con la sentenza quindi impugnata per cassazione.

[96] Con la pronuncia di cui al testo la Corte di cassazione ha disatteso, ritenendone l'inammissibilità la censura del ricorrente che, dolendosi che Corte dei conti, in presenza di una richiesta di condanna azionata dalla Procura regionale contabile a favore della ONLUS avesse – a suo dire, illegittimamente - modificato l'identità del soggetto danneggiato, individuandolo in un ente pubblico, e cioè nell'azienda sanitaria, sosteneva che una modificazione del genere sarebbe sindacabile dal giudice della giurisdizione, perché, altrimenti, si finirebbe con l'ammettere che la Corte dei conti possa "appropriarsi" di una giurisdizione non sua, cambiando l'identità del danneggiato (non il privato indicato dalla Procura regionale, ma l'ente pubblico): ha ritenuto infatti, la S.C. che tale profilo di doglianza non fosse attinente alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione contabile, in quanto, una volta assodato che la natura contrattuale del rapporto tra l'azienda sanitaria e la ONLUS, di cui il ricorrente era presidente, non esclude la configurabilità del rapporto di servizio e non fa venir meno il carattere erariale del danno, e dunque non sottrae la controversia alla giurisdizione del giudice contabile - la condanna a favore azienda sanitaria anziché dell'ONLUS, indicata nell'atto di citazione della Procura regionale come soggetto danneggiato, costituirebbe, al più, un *error in procedendo*, sotto il profilo del difetto di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, in quanto tale interno ai limiti della giurisdizione e, pertanto, non deducibile in sede di ricorso per cassazione contro la sentenza resa dal giudice speciale ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost., ciò che renderebbe ultroneo indugiare nello stabilire se il giudice contabile potesse o non individuare il soggetto danneggiato senza immutare la condotta addebitata al danneggiante e ravvisare il soggetto che ha subito il danno erariale direttamente nell'amministrazione (e cioè sanitaria) nel cui apparato organizzativo si inserisce funzionalmente il soggetto privato (e cioè la ONLUS), del quale il danneggiante costituiva il legale rappresentante.

consolidato orientamento in ordine ai requisiti che devono cumulativamente concorrere ai fini del riconoscimento della richiamata qualifica[98], ha ritenuto, in relazione al requisito della partecipazione totalitaria, che la previsione dello statuto societario che non escludeva la partecipazione privata accanto a quella maggioritaria pubblica, dovesse considerarsi recessiva rispetto alla previsione della legge regionale che imponeva alla Giunta regionale di assumere le iniziative necessarie ad acquisire alla Regione le quote azionarie detenute da altri soci affinché la società finanziaria divenisse lo strumento tecnico ed operativo per la più efficace attuazione delle politiche regionali di sviluppo socio economico, prevedendo precise modalità anche temporali per l'attuazione della partecipazione pubblica totalitaria, per cui il difetto di adeguamento della previsione statutaria non valesse ad escludere, ricorrendo gli ulteriori requisiti richiesti[99], la qualificazione della società finanziaria quale società *in house*.

Con ordinanza n. 7824/2020, pronunciata in sede di regolamento di giurisdizione[100], le SS.UU. della S.C. hanno ribadito l'insegnamento ormai consolidato nel senso che *"la verifica della ricorrenza dei requisiti propri della società in house, i quali costituiscono il presupposto della giurisdizione della Corte dei Conti sull'azione di responsabilità esercitata nei confronti degli organi sociali per i danni da essi cagionati al patrimonio della società, deve compiersi*

---

[97] La sentenza di cui al testo è stata pronunciata sul ricorso proposto dal presidente del consiglio di amministrazione della società finanziaria, condannato dalla Corte dei conti al risarcimento dei danni per aver conferito incarichi a soggetti non selezionati con criteri di trasparenza ed imparzialità, in violazione degli artt. 35 e 36 del d.lgs n. 165 del 2001, del regolamento della società, e delle prescrizioni che la Commissione esaminatrice, nominata per la selezione di figure professionali da reclutare nell'ambito dell'attuazione della gestione del Fondo di Garanzia regionale per le operazioni di microcredito, aveva stabilito.

[98] In proposito, la sentenza in esame ha evidenziato come le SS.UU., con la sentenza n.22409 del 2018, hanno stabilito, in continuità con quanto già affermato nella precedente pronuncia Cass. SS.UU. n. 5491 del 2014, *"che la configurabilità giuridica della "società in house providing" si fonda su tre requisiti che devono essere contemporaneamente presenti: a) il capitale sociale deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto deve vietare la cessione delle partecipazioni a soci privati; b) la società deve esplicare statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale; c) la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici"*.

[99] Con tale sentenza, la Corte regolatrice ha escluso che ostasse alla qualificazione della società quale società in house l'iscrizione nell'albo degli intermediari finanziari (art. 106 T.U.B.), *"dal momento che, per attuare le politiche economiche regionali, come previsto dalla legge e dallo statuto, le risorse economiche e finanziarie sono tratte dall'attività d'intermediazione finanziaria che richiede obbligatoriamente l'iscrizione all'albo"*.

[100] Il regolamento di giurisdizione è stato proposto da dirigenti di società ad intero capitale pubblico, costituita nel 2003 per trasformazione del preesistente Consorzio Interprovinciale, per la gestione, per alcuni comuni campani, dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione di acqua potabile nonché del servizio fognario e depurativo, evocati in giudizio innanzi alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania per rispondere del danno conseguente all'omessa riscossione di canoni idrici nell'arco temporale dal 2008 al 2012.

*con riguardo alle norme ed alle previsioni statutarie vigenti alla data del fatto illecito"* e nel senso che *"la cognizione in ordine all'azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipate da enti pubblici spetta alla Corte dei Conti solo nel caso in cui tali società abbiano, al momento delle condotte ritenute illecite, tutti i requisiti per essere definite in house providing, i quali devono risultare da precise disposizioni statutarie in vigore all'epoca, non avendo alcun rilievo la loro ricorrenza in fatto, essendo al riguardo essenziale, anche se l'ente privato societario rimane pur sempre centro di imputazione di rapporti e posizioni giuridiche soggettive diverso dall'ente partecipante", che "siano resi manifesti nei rapporti interni ed esterni il carattere istituzionalmente servente della società in house e la sua fisionomia di mera articolazione della P.A. da cui promana, in contrapposizione a quella di soggetto giuridico esterno e autonomo dalla P.A."*[101]

Rilevanti precisazioni in ordine al requisito del "controllo analogo" sono contenute nell'ordinanza della Corte regolatrice n. 14236/2020. Con la prefata ordinanza, pronunciata in sede di regolamento preventivo di giurisdizione[102], le SS.UU. della Suprema Corte, premesso che il "controllo analogo" a quello esercitato sui servizi di diretta gestione, deve ritenersi sussistente quando *"vi siano previsioni statutarie che attribuiscono all'ente pubblico facoltà di controllo ulteriori che si pongono al di fuori dei normali diritti e poteri spettanti ai soci in base alle regole del codice civile"*, hanno rilevato come non appaia *"invece condivisibile una nozione di "controllo analogo" esercitata dall'ente pubblico sulla società in house" tale da declassare la società di capitali a mera articolazione interna dell'ente pubblico, del tutto priva di autonomia e sottoposta all'identico potere gerarchico esercitato dall'Amministrazione sugli uffici dipendenti"*, evidenziando come osti *"a tale interpretazione il dato letterale della norma che, qualificando il controllo esercitato come "analogo", intende propriamente affermare che esso non è uguale ma semplicemente simile a quello esercitato dall'ente pubblico sui propri servizi gestiti direttamente"* e come, *"inoltre una interpretazione del "controllo analogo" tale per cui la società in house risulti assoggettata ad un potere di direzione gerarchica*

[101] Con l'ordinanza di cui al testo, la S.C. rilevato che in capo alla società de qua la sussistenza di tutti i requisiti della società si era realizzata solo a partire dal 28.07.2010 e non anche per il periodo anteriore pure oggetto di contestazione, ha conseguentemente ritenuto che la giurisdizione della Corte dei conti andasse dichiarata (solo) a partire da tale data.

[102] Il regolamento preventivo di giurisdizione è stato proposto da amministratori pro-tempore di società *in house* evocati in giudizio di responsabilità, innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale per le Marche, per avere, con la propria condotta e per colpa grave, approvato e stipulato un atto di transazione produttivo di effetti pregiudizievoli in danno della società e del Comune azionista. Con l'ordinanza di cui al testo, la Corte regolatrice ha confermato la giurisdizione della Corte dei conti.

*indistinguibile da quello esercitato dall'ente pubblico sulle proprie articolazioni interne" appaia "incompatibile con i principi di autonomia patrimoniale e attribuzione della personalità giuridica che il codice civile riconosce alla società di capitali".*

Di notevole rilievo pratico[103], invece, è l'ordinanza n. 7645/2020, pronunciata su ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione[104], con la quale gli Ermellini si sono espressi nel senso che le controversie relative alla responsabilità degli amministratori per danni cagionati al patrimonio della Fondazione Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM) appartengono alla giurisdizione della Corte dei conti.

Ha ritenuto, infatti, la Suprema Corte che il pregiudizio arrecato al patrimonio della Fondazione ENPAM è un danno a risorse pubbliche, e dunque un danno erariale, la cui cognizione è devoluta alla giurisdizione della Corte dei Conti, perché - quantunque trasformato in fondazione con personalità giuridica di diritto privato e con autonomia gestionale, organizzativa e contabile - l'Ente ha mantenuto un carattere pubblicistico, essendo chiamato a svolgere l'attività istituzionale (che si colloca nel quadro tutelato dall'art. 38 Cost.) di previdenza ed assistenza obbligatoria in favore di una particolare categoria di lavoratori, alla quale si accompagna l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione da parte degli iscritti, e come tale è sottoposto ad una penetrante vigilanza ministeriale e al controllo della Corte dei Conti, è qualificato organismo di diritto pubblico ed è compreso tra le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato[105].

---

[103] I principi enunciati nell'ordinanza di cui al testo devono, infatti, ritenersi applicabili alla generalità delle casse professionali privatizzate di cui al D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 509 e delle casse professionali private di cui al D.Lgs. 10 febbraio 1996, n. 103.

[104] Il ricorso per regolamento di giurisdizione è stato proposto da un soggetto che, in qualità di consigliere esperto in materia finanziaria della Fondazione Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM) è stato convenuto in giudizio di responsabilità amministrativa, unitamente al Direttore della stessa fondazione, per rispondere degli ingenti danni al relativo patrimonio e conseguenti – secondo la prospettazione attorea – alla effettuazione, in violazione delle norme statutarie, del principio prudenziale nella gestione degli investimenti e di delibere del consiglio di amministrazione inerenti i parametri d'investimento. di investimenti finanziari a notevolissimo rischio, donde sono derivate rilevanti perdite a carico del bilancio dell'Ente previdenziale.

[105] Ha ritenuto, infatti, la S.C. che la trasformazione dell''Ente nazionale di previdenza ed assistenza medici – ENPAM in fondazione senza scopo di lucro e con personalità giuridica di diritto privato, con la denominazione di Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri – Fondazione ENPAM, operata dal D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 509, emanato in attuazione dell'art. 1, commi 32 e 33, lettera a), punto 4, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che conferiva delega al Governo per riordinare e sopprimere enti pubblici di previdenza ed assistenza, prevedendo la possibilità di privatizzare – nelle forme dell'associazione o della fondazione - gli enti che non usufruissero di finanziamenti pubblici, con garanzie di autonomia gestionale, organizzativa e contabile, ferme restandone le finalità istitutive e l'obbligatoria iscrizione e contribuzione agli stessi degli appartenenti alle categorie di personale a favore dei quali essi risultano istituiti, pur avendo inciso sulla forma giuridica dell'ente e sulle modalità organizzative delle sue funzioni, non abbia modificato il carattere pubblicistico dell'attività

In ordine agli ausili finanziari pubblici, con ordinanza n. 111/2020, pronunciando sul regolamento di giurisdizione proposto, allegando il difetto dei presupposti necessari per la configurabilità "pubblicistica" della federazione e delle somme oggetto di contestazione, dal segretario generale di una federazione sportiva nazionale, convenuto in giudizio, unitamente al presidente della federazione, dal requirente contabile per rispondere del danno erariale cagionato per *mala gestio* (spese ingiustificate e sottoscrizione di una transazione con terzi recante l'esborso di un indennizzo di importo consistente), la Corte di Cassazione, rilevato che la federazione sportiva, soggetto privato, è destinataria di contributi finanziari del C.O.N.I., in base all'art. 23, comma 2 dello Statuto di tale ente pubblico, per lo svolgimento di attività di pubblico interesse (segnatamente, promozione dello sport giovanile, preparazione olimpica e

---

istituzionale di previdenza ed assistenza, che mantiene una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico di assicurare dette prestazioni sociali a particolari categorie di lavoratori, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale espressasi nel senso che *"dal quadro così tracciato [dalla riforma] emerge che la suddetta trasformazione ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dagli enti, articolandosi invece sul diverso piano di una modifica degli strumenti di gestione e della differente qualificazione giuridica dei soggetti stessi e che l'obbligo contributivo costituisce un corollario, appunto, della rilevanza pubblicistica dell'inalterato fine previdenziale"*. Alla conclusione per cui la trasformazione operata dal D.Lgs. n. 509/1994 ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza (che si colloca nel quadro dell'art. 38 Cost.) svolta dall'ENPAM e rappresenta una innovazione di carattere essenzialmente organizzativo, la S.C. è pervenuta sulla base della valutazione unitaria e nella loro intrinseca reciproca connessione (in proposito, l'ordinanza richiama il noto brocardo "*quae singula non prosunt collecta iuvant*") di una serie di elementi deponenti in tal senso: l'assoggettamento a termini del D.Lgs. n. 509 del 1994 alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, unitamente al Ministero dell'economia e delle finanze, che ne approvano lo statuto, i regolamenti e gli atti principali, ed al controllo della Corte dei conti, la qualificazione quale organismo di diritto pubblico di cui all'allegato IV del codice dei contratti pubblici, approvato con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (e, in precedenza, di cui all'allegato III del codice dei contratti pubblici, approvato con il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), l'inserimento dell'ENPAM nell'elenco delle amministrazioni pubbliche comprese nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni istituito - come ha ricordato la Corte costituzionale (sentenza n. 7 del 2017, cit.) - in attuazione di precisi obblighi comunitari sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale ed europeo, ai sensi del regolamento CE n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, modificato dal regolamento UE 549/2013 relativo al «Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali nell'Unione Europea» (SEC2010), l'obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione, espressione della solidarietà interna ai professionisti, a vantaggio dei quali l'Ente è stato istituito, che consente di convogliare risorse economiche in favore della Fondazione in adempimento di obbligazioni ex lege cui i soggetti interessati non possono liberamente sottrarsi. Conclusione in linea con la giurisprudenza penale (cfr. Cass., Sez. VI pen., 17 febbraio 2016, n. 23236) che, sulla base di analoghe considerazioni ha affermato che il presidente della Fondazione ENASARCO (ente anch'esso trasformato in persona giuridica di diritto privato a seguito del d.lgs. n. 509 del 1994) riveste la qualità di pubblico ufficiale. La Corte di cassazione ha, inoltre, evidenziato come non sia di ostacolo alla conclusione resa l'art. 1, comma 183, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha escluso per gli enti di diritto privato di cui al d.lgs. n. 509 del 1994, tra cui l'ENPAM, l'applicabilità, a decorrere dall'anno 2020, delle norme di contenimento delle spese previste a carico degli altri soggetti inclusi nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'art. 1 della legge n. 196 del 2009, evidenziando come questa disposizione non solo lascia ferma l'osservanza dei vincoli in materia di personale, ma detta una disciplina soltanto parzialmente derogatoria, che tuttavia presuppone il mantenimento dell'ENPAM tra le *"amministrazioni pubbliche"* inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1 della legge n. 196 del 2009.

attività di alto livello), ha dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti. In tal modo, gli Ermellini hanno tenuto a confermare l'orientamento ormai consolidato, in sede di legittimità, nel senso, da un lato, che in tema di danno erariale è configurabile un rapporto di servizio tra la P.A. erogatrice di un contributo statale ed i soggetti privati percettori del finanziamento che, pertanto, qualora, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, frustino lo scopo perseguito dall'amministrazione, rispondono per il conseguente danno erariale innanzi alla Corte dei Conti, e, dall'altro, che, poiché la società beneficiaria dell'erogazione concorre alla realizzazione del programma della P.A., instaurando con questa un rapporto di servizio, la responsabilità amministrativa attinge anche coloro che intrattengano con la società un rapporto organico, ove dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione dei fondi in questione dal fine pubblico cui erano destinati, e ciò in quanto, nello schema sopra delineato, il parametro di riferimento della responsabilità erariale (e, quindi, della giurisdizione contabile) è rappresentato dalla provenienza dal bilancio pubblico dei fondi erogati e dal dovere, facente capo a tutti i soggetti che tali fondi amministrano, di assicurarne l'utilizzo per i fini cui gli stessi sono destinati.

In materia di contributi AGEA per i *"set aside"*, la Corte di legittimità, con ordinanza n. 7009/2020, ha dato continuità al principio, già enunciato in fattispecie analoga, con sentenza 24858/2019, ribadendo che sussiste la responsabilità erariale dei soggetti privati che, avendo percepito fondi pubblici, abbiano disposto della somma in modo diverso da quello programmato, ancorché non abbiano presentato la domanda di concessione del finanziamento, poiché tra la P.A. che eroga un contributo e colui che lo riceve si instaura un rapporto di servizio, inserendosi il beneficiario dell'importo nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici (nella specie, la S. C. ha confermato la giurisdizione contabile in relazione ad un giudizio di responsabilità nei confronti di un soggetto che aveva messo la sua identità ed i propri conti correnti bancari a disposizione per commettere una truffa concernente dei contributi dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – denominati *"Set Aside"* – ed aveva così percepito i detti contributi, successivamente utilizzandoli per finalità diverse da quelle previste).

In materia di contributi all'editoria, con sentenza n. 6461/2020, le SS.UU. della Corte di Cassazione hanno enunciato il principio per cui *"sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità contabile per indebita percezione di contributi a carico dell'erario, proposta nei confronti di uno dei componenti di un organismo pubblico che abbia*

*concorso all'erogazione anche solo esprimendo sulla spettanza di quei contributi pareri poi rivelatisi infondati o basati su artifizi o raggiri, riguardando il merito la corretta individuazione della ragione del concorso (nella specie, colpa grave del componente dell'organo collegiale in qualità di professionista a conoscenza delle reali condizioni della società istante cui si riferiva il parere, per avere personalmente contribuito ad istruirne la pratica) o della misura dell'apporto causale tramite il voto favorevole alla deliberazione dell'organo collegiale".*[106]

Con riferimento agli agenti contabili sui giudizi per resa di conto, con ordinanza n. 7640/2020, il Supremo Consesso si è pronunciato sul ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione proposto, contestando la propria qualità di agente contabile e l'obbligo di presentazione del conto giudiziale, da una società affidataria del *"servizio di contazione giornaliera degli incassi"* effettuati dalle casse *ticket* della ASL ed al successivo deposito, con proprio personale, delle somme ricevute presso la Banca incaricata del servizio di tesoreria, con obbligo di consegna giornaliera al Servizio Economato Centrale della ASL delle relative ricevute di versamento e del riepilogo settimanale del complessivo totale depositato. In tale ambito, la Corte regolatrice ha dichiarato la giurisdizione del giudice contabile, ritenuta l'ammissibilità del ricorso[107], ribadito l'insegnamento per cui *"elementi essenziali e sufficienti perché un soggetto rivesta la qualifica di agente contabile, ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità contabile (art. 74 del r.d. 18*

---

[106] Il principio di cui al testo è stato enunciato in sede di decisione di un ricorso proposto da un soggetto, già componente della Commissione per l'editoria istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che in tale qualità aveva espresso pareri su richieste di contributi che lui stesso, in qualità di professionista, aveva istruito al fine della presentazione della relativa domanda, avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale centrale che ha confermato la condanna inflittagli in prime cure, a titolo di colpa grave ed in via sussidiaria rispetto ad altri convenuti, al risarcimento di una quota del danno arrecato all'Erario per l'indebita erogazione, in favore di una società editrice di una testata giornalistica, a seguito della presentazione delle domande che lo stesso ricorrente aveva provveduto ad istruire, di ingenti somme a titolo di contributi per l'editoria ex lege 250/90, conseguiti attraverso artifizi e raggiri posti in essere dai litisconsorti quali la creazione di società cartiere, la realizzazione di attività fittizie come quella di c.d. strillonaggio per l'aumento della diffusione o la formazione di fatture false per operazioni inesistenti.

[107] Ha ritenuto, infatti, la S.C. che il ricorso per regolamento di giurisdizione fosse ammissibile, alla luce del principio già affermato dalle stesse SS.UU., in analoga fattispecie *"relativa a regolamento di giurisdizione proposto da soggetto intimato che aveva omesso di depositare il conto nel termine concesso e di proporre il rimedio dell'opposizione contabile"*, per cui *"«nel giudizio per resa del conto dinanzi alla Corte dei conti, la notifica all'agente contabile dell'intimazione a rendere il conto e del decreto di fissazione della pubblica udienza, in caso di mancata presentazione del conto nel termine (artt. 39 e 40 del R.D. n. 1038 del 1933), nonché la notifica delle "decisioni interlocutorie della Corte contenenti osservazioni sul conto" (art. 49 del r.d. n. 1214 del 1934), non precludono il regolamento preventivo di giurisdizione, trattandosi di provvedimenti aventi portata esclusivamente istruttoria non suscettibili di passaggio in giudicato, finalizzati a provocare il contraddittorio, abilitando l'agente ad esercitare il diritto di difesa e a contestare la veste di agente contabile, senza implicare una decisione sulla giurisdizione né sul merito»"*.

*novembre 1923, n. 2440 ed artt. 178 e 610 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827), sono soltanto il carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisca e del denaro o del bene oggetto della sua gestione"*[108] e rilevato che *"la società ricorrente è concessionaria (recte appaltatrice) di un servizio pubblico che comporta il maneggio di denaro pubblico (tickets sanitari) e, indipendentemente da esplicite previsioni contrattuali, deve ritenersi tenuta alla rendicontazione"*.

Del pari, nel senso della giurisdizione della Corte dei conti, si è pronunciata la S.C. con ordinanza n. 14234/2020, pronunciando sul regolamento di giurisdizione proposto, contestando di rivestire la qualità di agente contabile, da società concessionaria del servizio comunale di illuminazione votiva cimiteriale, nel giudizio per resa di conto promosso nei suoi confronti dalla Procura regionale.

In proposito, premesso che *"l'eventuale regime privatistico in cui operi il soggetto privato titolare di concessione per la gestione di servizi comunali non impedisce che lo stesso rivesta la qualifica di agente contabile, come tale soggetto al giudizio di conto, posto che l'indicata figura è assolutamente indipendente dalla natura, pubblica o privata, del soggetto e dal titolo giuridico in forza del quale la gestione viene svolta, essendo elemento necessario e sufficiente, che, in relazione al maneggio del denaro, sia costituita una relazione tra ente pubblico ed altro soggetto, a seguito del quale la percezione del denaro avvenga, in base a un titolo di diritto pubblico o di diritto privato, in funzione della pertinenza di tale denaro all'ente pubblico e secondo uno schema procedimentale di tipo contabile che comporta l'assunzione della veste di agente contabile, e la conseguente sottoposizione alla giurisdizione contabile"*, la Corte di legittimità ha evidenziato come nella fattispecie non fosse *"controverso che la società concessionaria riscuote dall'utenza anche la quota di introiti (nella percentuale del 25,22%) che ha l'obbligo di riversare al Comune quale pagamento del canone annuo; pertanto vi è maneggio di denaro con assunzione della qualifica di agente contabile a norma dell'art.93 del D.Lgs. n.267 del 2000 (TUEL) e conseguente sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei Conti"*.

Nei giudizi ad istanza di parte, invece, sempre relativi ad agenti contabili, rilevanti affermazioni in materia di giurisdizione si rinvengono nella sentenza n. 5595/2020, con la quale il Collegio di Piazza Cavour ha respinto il ricorso proposto dall'Agenzia delle entrate –

[108] La S.C. ha precisato come, di converso, *"resta irrilevante, oltre che l'eventuale assenza, da parte di quel soggetto, di contestazione della responsabilità stessa, il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte"*.

Riscossione (subentrata *ex lege* a Equitalia S.p.A.) avverso sentenza della Corte dei conti che, in accoglimento, per quanto di ragione, della domanda in tal senso proposta, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, da un amministrazione comunale, ha condannato il suddetto agente della riscossione al risarcimento del danno arrecatole per avere omesso, parzialmente, di procedere alla riscossione di tributi, non adempiendo alla intercorsa convenzione. In proposito, rilevato che la società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, in quanto incaricata, in virtù di una concessione contratto, di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del quale la stessa ha il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento, "*riveste la qualifica di agente contabile, e che ogni controversia tra essa e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere e il risultato finale di tali rapporti, dà luogo ad un "giudizio di conto", la Suprema Corte ha ritenuto che sussista la giurisdizione della Corte dei conti in ordine ai giudizi tra il Comune e l'agente della riscossione (il quale, in forza di uno specifico rapporto di servizio, esercita pubbliche funzioni che spetterebbero all' ente locale di cui è agente o concessionario) riguardanti la responsabilità di detto agente nel caso in cui abbia cagionato per colpa un danno patrimoniale al Comune"* evidenziando che *"la giurisdizione della Corte dei conti sussiste tutte le volte in cui fra l'autore del danno e l'amministrazione o l'ente pubblico danneggiati sia ravvisabile un rapporto, non solo di impiego in senso proprio, ma di servizio, intendendosi per tale una relazione funzionale, caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'apparato organico e nell'attività dell'ente, suscettibile di rendere il primo compartecipe dell'operato del secondo"*. Con la emessa pronuncia, la Corte regolatrice ha, ritenuto, inoltre, inammissibile[109] la denuncia della proposizione del giudizio senza il previo esperimento del procedimento amministrativo di cui agli artt. 19 e 20 D.Lgs. n. 112 del 1999, investendo l'ambito dell'*error in procedendo* e pertanto i limiti interni della giurisdizione contabile, il cui controllo è sottratto al sindacato della Corte di Cassazione[110].

Sempre relativa ad un giudizio ad istanza di parte promosso dall'ente impositore (Consorzio stradale) nei confronti dell'agente della riscossione (ADER – Agenzia delle Entrate

[109] Alle medesime conclusioni perviene l'ordinanza n. 22810/2020 del 20/10/2020 di cui *infra* nel testo.

[110] Come evidenziato nella sentenza di cui al testo, nei medesimi sensi, e cioè nel senso che non sussiste violazione dei limiti esterni della giurisdizione della Corte dei conti, ma vengono piuttosto in rilievo le modalità ed il tempo del suo esercizio, la Corte regolatrice si era già, in precedenza, espressa con riferimento al giudizio di responsabilità promosso dal Procuratore generale per i danni derivati all'erario dalla mancata esazione dei ruoli consegnati per la riscossione al concessionario anche prima ed indipendentemente dallo svolgimento del procedimento amministrativo di accertamento del diritto al rimborso o al discarico delle quote d'imposta anticipate e dichiarate inesigibili, ex art. 85 del d.P.R. n. 43 del 1988 e, successivamente, artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999. (Cass. Sez. U. 11 maggio 2009, n. 10667; 23 febbraio 2010, n. 4312; 6 aprile 2018, n. 8568).

Riscossione) è la fattispecie portata all'esame della S.C. con il regolamento di giurisdizione proposto dall'Agenzia delle Entrate – Riscossione deciso con ordinanza n. 22810/2020, con la quale la Corte di Cassazione si è espressa nel senso che con la previsione di *"altri giudizi ad istanza di parte"*, di cui all'art.172, lett. d) D.Lgs. 174/2016 (che sostanzialmente riproduce la previsione di cui all'art. 58 R.D. 13.08.1933, n. 1038), il legislatore ha introdotto una categoria residuale, aperta, di giudizi che possono essere instaurati avanti il giudice contabile ad iniziativa di soggetti diversi dal pubblico ministero, con l'unico limite che si verta in materia assegnata alla giurisdizione della Corte dei conti[111].

Con riferimento ad una particolare fattispecie, in cui il ricorrente ha impugnato una decisione delle Sezioni Riunite in speciale composizione, la Cassazione si è pronunciata, con sentenza n. 7762/2020, dichiarandone l'inammissibilità, sul ricorso proposto dal Comune di Ascoli Piceno avverso la sentenza delle SS.RR. in s.g. in speciale composizione n. 7/2018, che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto da tale Comune avverso deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche che ha, a sua volta, dichiarato inammissibile la richiesta di riesame di precedenti deliberazioni adottate dalla stessa Sezione regionale di

---

[111] Con la richiamata ordinanza la S.C. ha disatteso la prospettazione del ricorrente Agente della riscossione che propugnava *"un'interpretazione restrittiva dell'art. 172, lett. d) del D.Lgs. 174/2016 cit., in forza della quale tale norma non «creerebbe» un'azione di responsabilità, da aggiungersi a quelle esperibili dalla Procura della Corte dei conti, ma avrebbe un valore «meramente ricognitivo» della possibilità di agire in giudizio, sempre che una norma - di valore sostanziale - configuri un'azione tipica, di competenza del giudice contabile, norma che, nella specie, non esisterebbe"; in proposito, premesso che "a norma degli artt. 103, comma secondo, Cost.; 13 e 44 R.D. 12/7/1934, n. 1214; 9 d.P.R. 29/9/1973 n. 603; 127 d.P.R. 15/5/1963, n. 858; 1 d.lgs. 26/8/2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile) - alla Corte dei conti è attribuita una giurisdizione tendenzialmente generale in materia di contabilità pubblica (ancorché secondo ambiti la cui concreta determinazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore), giurisdizione che riguarda ogni controversia inerente alla gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici da parte di un agente contabile"* e che *"gli elementi essenziali e sufficienti perché un soggetto rivesta la qualifica di agente contabile, ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità contabile, sono costituiti soltanto dal carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisce e dalla natura parimenti pubblica del denaro o del bene oggetto della sua gestione"* mentre è *"irrilevante - invece - la natura privatistica del soggetto affidatario del servizio (....) , così come il titolo giuridico in forza del quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte"*, e rilevato che *"la qualifica di agente contabile deve così essere riconosciuta alla società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, essendo quest'ultima incaricata, in virtù di una concessione contratto, di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del quale la stessa ha il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento"* e che *"va qualificata "giudizio di conto"ogni controversia tra società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare ed avere e il risultato finale di tali rapporti",* ha conclusivamente ritenuto che *"alla luce di queste coordinate, l'Agenzia delle entrate-riscossione, in quanto incaricata di riscuotere i tributi imposti dal Consorzio stradale, ha certamente la veste giuridica di agente contabile ed il presente giudizio, in quanto ha ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere tra il soggetto concessionario della riscossione e l'ente impositore, ha natura di giudizio di conto (arg. ex art. 20 comma 4, D.Lgs. n. 112/1999), rientrante nella giurisdizione della Corte dei conti".*

controllo che avevano, rispettivamente, accertato l'irregolare contabilizzazione da parte dell'ente locale ricorrente delle risorse provenienti dall'alienazione alla Ascoli Servizi Comunali S.r.l. del compendio dei beni relativi alla discarica di Relluce, evidenziandone le possibili ricadute sul conseguimento dell'obiettivo programmato del patto di stabilità, assegnando un termine di sessanta giorni per la rideterminazione dei saldi rilevanti ai fini del rispetto del patto, ed accertato l'inidoneità dei provvedimenti adottati dall'Ente.

Con la citata sentenza, disattendendo la prospettazione del comune istante[112] e rilevato che la dichiarazione d'inammissibilità di cui alla sentenza impugnata trova *"giustificazione nell'esclusione del carattere innovativo della Delib. impugnata, in virtù della quale le Sezioni Riunite della Corte dei conti ne hanno negato la portata autonomamente lesiva delle posizioni giuridiche soggettive del Comune, ricollegando il pregiudizio da quest'ultimo lamentato alle precedenti delibere, divenute ormai definitive per effetto della mancata impugnazione nel termine di cui al D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 243-quater"*, la Corte regolatrice ha evidenziato che *"in quanto riflettente la carenza d'interesse all'impugnazione del diniego di riesame, per mancanza di lesione, tale decisione non è configurabile come rifiuto dell'esercizio della giurisdizione, non traducendosi nell'esclusione della astratta tutelabilità della situazione giuridica fatta valere dal ricorrente, ma solo nell'affermazione dell'insussistenza di un presupposto dell'azione, il cui accertamento, rimesso al giudice cui è devoluta la cognizione della controversia, costituisce anch'esso espressione del potere di dicere jus in ordine alla domanda sottoposta al suo esame"*[113].

---

[112] La Corte regolatrice ha ritenuto, infatti, non condivisibile *"la premessa da cui muovono le censure proposte dal ricorrente, secondo cui la dichiarazione d'inammissibilità del ricorso avverso il diniego di riesame è stata determinata dall'esclusione della natura amministrativa delle delibere adottate dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai sensi del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 148-bis, la quale avrebbe indotto le Sezioni Riunite della medesima Corte a ritenere inapplicabili alle stesse i principi in tema di annullamento d'ufficio, e a rifiutare quindi il sindacato giurisdizionale sulla Delib. impugnata, nonostante la portata lesiva della stessa, incidente sulle situazioni soggettive di esso ricorrente"*.

[113] Ha rilevato, inoltre, la S.C. che *"nessun rilievo può assumere, al riguardo, la circostanza, fatta valere dalla difesa del Comune, che, nonostante la portata assorbente dell'affermata inammissibilità del riesame, la Sezione regionale di controllo abbia ritenuto necessario ribadire i motivi addotti a fondamento delle precedenti deliberazioni: anche a voler ritenere che l'organo di controllo non si sia limitato ad una ricognizione di tali motivi, ma abbia inteso disattendere le ragioni, eventualmente non esaminate in precedenza, fatte valere a sostegno della richiesta di riesame, dovrebbe ugualmente escludersi la possibilità di sindacare in questa sede l'apprezzamento compiuto dalle Sezioni Riunite in ordine al carattere meramente confermativo della Delib. impugnata; il riconoscimento di tale carattere, ancorché dovuto ad un'inadeguata ricostruzione del contenuto dell'atto, non sarebbe infatti configurabile come rifiuto della giurisdizione, ma come un errore di giudizio attinente alla verifica delle condizioni dell'azione, e quindi come un cattivo esercizio del potere giurisdizionale da parte del giudice adito, il quale non ha affatto ritenuto che la situazione giuridica azionata fosse priva di tutela, ma si è limitato a negare la sussistenza in concreto dei presupposti per una decisione sul merito della domanda proposta dal Comune"*.

## CAPITOLO IV

## IL RUOLO DEL P.M. NEI GIUDIZI DAVANTI ALLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

**(V.P.G. ADELISA CORSETTI)**

*Sommario: 1. Il quadro giuridico di riferimento: la funzione nomofilattica. 2. La nomofilachia del controllo. 3. Le attribuzioni delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione. 4. Il P.M. interveniente necessario nell'interesse della legge. 5. Le norme in materia di piani di riequilibrio degli enti locali. 6. La legittimazione attiva e l'interesse al ricorso con particolare riguardo ai soggetti non istituzionali. 7. L'ammissibilità del ricorso avverso le deliberazioni ex art. 148-bis del TUEL. 8. La giurisprudenza delle Sezioni Riunite sui casi maggiormente significativi.*

### *1. Il quadro giuridico di riferimento: la funzione nomofilattica.*

Nello sviluppo delle tematiche interne al plesso giurisdizionale della Corte dei conti, va dato atto della specificità dell'attività di ermeneusi giuridica, affidata al giudice contabile nelle materie allo stesso attribuite da norme di rango costituzionale e primario, rispetto alla funzione nomofilattica assolta dalla magistratura di legittimità. In particolare, mentre nel contenzioso dinanzi al giudice ordinario, l'operazione nomofilattica trova fondamento nell'art. 65 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 (*Legge sull'ordinamento giudiziario*), secondo cui la Corte di cassazione "*assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale*", nonché nelle disposizioni del codice di rito, in particolare nell'art. 384 c.p.c., che stabilisce l'enunciazione del principio di diritto, all'esito dei ricorsi proposti, il quale ha effetto vincolante nei confronti del giudice di merito a cui la causa viene rinviata e, negli altri casi, ha autorità di precedente giurisprudenziale, ma non vincolante (artt. 363, comma 4, e 384, comma 2, c.p.c.).

Presso la Corte dei conti, invece, la funzione nomofilattica è esercitata unicamente dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, fermo restando il ruolo essenziale di armonizzazione e di consolidamento interpretativo del diritto vivente svolto dalle Sezioni centrali di appello.

Con il deferimento/remissione della questione al giudizio delle Sezioni Riunite, si instaura un procedimento incidentale che determina la sospensione, *ope legis*, di quello

principale pendente.

Dal rapporto di pregiudizialità e di connessione con il giudizio pendente presso il giudice remittente, scaturisce l'effetto vincolante della pronuncia su questione di massima. Al di fuori del giudizio dal quale proviene il procedimento incidentale per la soluzione della questione di massima, il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Riunite ha *"autorità di principio giurisprudenziale*", destinato a promuovere quella (tendenziale) omogeneità di indirizzo, che è connaturata all'esercizio della funzione nomofilattica[114].

Il potere di deferimento è intestato alle Sezioni giurisdizionali di appello[115], nonché al Presidente della Corte dei conti e al Procuratore generale, i quali possono demandare all'Organo nomofilattico "*la risoluzione di questioni di massima oppure di questioni di diritto che abbiano dato luogo, già in primo grado, ad indirizzi interpretativi o applicativi difformi*" (art. 114, comma 3, c.g.c.)[116].

Posto che il potere di deferire d'ufficio le questioni di massima è riconosciuto dall'ordinamento anche al Primo Presidente della Corte di cassazione[117] e al Presidente del

---

[114] Cfr. art. 11, comma 1, c.g.c. *"Le sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti, quali articolazione interna della medesima Corte in sede d'appello, sono l'organo che assicura l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e nelle altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile"*.

[115] Cfr. art. 114, comma 1, c.g.c. (*"Le sezioni giurisdizionali di appello possono deferire alle sezioni riunite in sede giurisdizionale la soluzione delle questioni di massima, d'ufficio o anche a seguito di istanza formulata da ciascuna delle parti"*). Il potere di deferimento previsto dalla predetta disposizione differisce dal potere di rimessione previsto dall'art. 117 del c.g.c. ("La sezione giurisdizionale di appello che ritenga di non condividere un principio di diritto di cui debba fare applicazione, già enunciato dalle sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione dell'impugnazione"). Sulla forma dell'atto di deferimento, v. Sezioni Riunite giur., sentenza n. 13/2019/QM/PRES, che hanno affermato, in virtù del principio di libertà delle forme e del criterio del raggiungimento dello scopo dell'atto, che i contenuti dell'ordinanza presidenziale possano essere integrati attraverso una relatio formale all'atto di impulso del procedimento, in mancanza di particolari indicazioni nel c.g.c.

[116] Il potere di deferimento del Presidente della Corte era stato originariamente previsto dall'art. 4 della l. 21 marzo 1953, n. 161 *("1. Ove una sezione giurisdizionale della Corte dei conti rilevi che il punto di diritto sottoposto al suo esame ha dato luogo a contrasti giurisprudenziali può, con ordinanza emanata su richiesta delle parti o di ufficio, rimettere il giudizio alle Sezioni riunite. 2. Prima della discussione il Presidente della Corte dei conti, su istanza delle parti o di ufficio, può rimettere alle Sezioni riunite i giudizi che rendano necessaria la risoluzione di questioni di massima di particolare importanza"*). Rinnovato impulso al potere presidenziale è venuto dall'art. 42, comma 2, l.18 giugno 2009, n. 69, che ha aggiunto un periodo all'art. 1, comma 7 del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19 (*"il Presidente della Corte può disporre che le Sezioni riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza"*). Il potere di deferimento del Procuratore generale era stato in origine previsto dall'art. 1, comma 7, d.l. n. 453/1993 (*"le Sezioni riunite della Corte dei conti decidono sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del procuratore generale. Esse sono presiedute dal Presidente della Corte dei conti").* Le predette disposizioni sono state riassettate negli artt. 114 e 117 del c.g.c.

Consiglio di Stato [118], che non sono certamente "parti" nei giudizi dei rispettivi plessi giudiziari, nel processo contabile la facoltà di deferimento è esercitata dal Presidente e dal Procuratore generale negli stessi termini [119].

In ogni caso, la facoltà di deferimento (d'ufficio) non può prescindere dall'esistenza di un procedimento giurisdizionale, nel quale la sentenza delle Sezioni Riunite possa incidere con efficacia di giudicato[120].

Il successivo *iter* processuale è scandito dagli artt. 115 e 116 c.g.c. che impongono: a) la comunicazione del deferimento alle parti costituite (e al Procuratore generale se deferisce il Presidente della Corte) e al giudice della causa in rapporto alla quale la questione è stata sollevata; b) la sospensione del medesimo giudizio e la conseguente trasmissione del fascicolo processuale alle Sezioni Riunite; c) la prosecuzione del giudizio dopo la decisione dell'Organo nomofilattico.

In relazione alla necessità di una "controversia", è stata dichiarata inammissibile la questione di massima deferita dal Presidente della Corte, avente ad oggetto un dubbio interpretativo prospettato da una Sezione regionale di controllo nell'ambito della funzione consultiva, ex art. 7, comma 8, legge 5 giugno 2003, n. 131[121].

---

[117] Cfr. art. 374, comma 2, c.p.c. (*"Inoltre il primo presidente può disporre che la Corte pronunci a sezioni unite sui ricorsi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni semplici, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza").*

[118] Cfr. art. 99, comma 2, c.p.a. *("Prima della decisione, il presidente del Consiglio di Stato, su richiesta delle parti o d'ufficio, può deferire all'adunanza plenaria qualunque ricorso, per risolvere questioni di massima di particolare importanza ovvero per dirimere contrasti giurisprudenziali"*).

[119] Cfr. C. cost. 27 gennaio 2011, n. 30, che, nel dichiarare l'inammissibilità della q.l.c. dell'art. 1, comma 7, d.l. n. 453/1993 (come modificato con l. n. 69/2009) – in relazione al contestato potere di accesso del Presidente della Corte alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale – ha escluso ogni violazione del principio di precostituzione del giudice naturale, rilevando come *"contrariamente a quanto sembra sostenere il giudice remittente, le Sezioni riunite, in sede giurisdizionale, nell'esercizio della loro funzione nomofilattica, si limitino a fissare il principio di diritto, demandando la decisione nel merito della controversia alle singole sezioni, salvo il potere di queste di non condividere il principio enunciato dalle Sezioni riunite e rimettere ad esse la decisione del giudizio"*.

[120] Sul punto, la citata sent. cost. n. 30/2011, chiarisce: *"Non è, pertanto, esatto che il Presidente della Corte dei conti possa d'ufficio, e dunque a prescindere da qualsiasi impulso di parte, ‹‹prelevare›› un giudizio pendente presso una sezione giurisdizionale e portarlo, per la decisione, innanzi alle Sezioni riunite. Il Presidente della Corte non ha, infatti, il potere di ‹‹trasferire›› il giudizio da una sezione giurisdizionale alle Sezioni riunite; può soltanto deferire a queste ultime l'esame della questione di massima, fermo restando, tuttavia, che il giudizio resta incardinato nella sezione davanti alla quale pende e alla quale – dopo la pronuncia delle Sezioni riunite – gli atti devono ritornare per l'ulteriore seguito, con la specificazione innanzi illustrata"*.

[121] Cfr. Sezioni Riunite giur., sentenza n. 10/2019/QM/PRES, che, in accoglimento delle richieste della Procura generale, ha ritenuto inammissibile la questione di massima e restituito gli atti al Presidente della Corte per le valutazioni di competenza. Il Collegio giudicante ha motivato la decisione di inammissibilità con la circostanza che, in mancanza di una controversia, la sentenza delle Sezioni Riunite declasserebbe a parere privo di efficacia

***2. La nomofilachia del controllo.***

La c.d. nomofilachia del controllo si fonda sulle medesime esigenze di certezza del diritto in un settore, quello della finanza pubblica, ove la formulazione, la struttura e i contenuti delle norme stentano ad essere "*riconosciuti*" sia da chi ne è il destinatario sia da chi deve darne applicazione, a causa della stratificazione, a ritmo incalzante, di disposizioni frammentarie veicolate da fonti eterogenee e non sistematizzate.

La nomofilachia nel controllo è, quindi, espressione del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 2, Cost.) e dell'unità economica del Paese (art. 120, comma 2, Cost.) ed è funzionale alla concreta realizzazione dell'art. 3, comma 2, Cost., sotto il profilo della pari "*tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*" (v. ancora art. 120, comma 2, Cost.) [122].

L'istituto nasce con l'art. 17, comma 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che ne intesta la funzione alle Sezioni Riunite in sede di controllo[123]. Nel contesto di un generale rafforzamento dei controlli della Corte sugli enti territoriali, si aggiunge, con il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, la competenza della Sezione delle autonomie[124]. Pertanto,

---

ed imperatività, contravvenendo alla funzione tipica della nomofilachia di tipo orizzontale, che è obbligatoria per le Sezioni giurisdizionali di appello, salvo motivato dissenso (art. 117 c.g.c.). Aggiunge il Giudicante che la richiesta di parere (in merito al regime fiscale dell'imposta di soggiorno) rientrerebbe nelle competenze delle Sezioni Riunite in sede di controllo o della Sezione delle autonomie, in base alle disposizioni sulla c.d. nomofilachia del controllo.

[122] La citata sent. cost. n. 30/2011, nel trattare del contestato potere di accesso del Presidente della Corte alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, ha ritenuto che *"L'introduzione del potere presidenziale nel diverso ambito del giudizio sui controlli persegue, invece, la finalità di «garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale» (citato art. 17, comma 31, primo inciso, del d.l. n. 78 del 2009)"*.

[123] Cfr. l'art. 17, comma 31, d.l. n. 78/2009: *"Al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite"*.

[124] Nella prima versione, l'art. 6, comma 4, d.l. n. 174/2012 consentiva l'intervento chiarificatore della Sezione delle autonomie soltanto *"In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza"*. Con le modifiche introdotte dall'art. 33, comma 2, lett. b), d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, la norma così dispone: *"Al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza*

in caso di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo, il Presidente della Corte ha facoltà di rimettere l'esame della questione alle Sezioni Riunite.

La nomofilachia del controllo diventa un momento essenziale del dibattito sulle novità introdotte con lo stesso d.l. n. 174/2012, riducendo, a vantaggio degli enti controllati, le divergenze interpretative da parte delle Sezioni regionali. L'innovazione è, peraltro, coerente con il ruolo della stessa Sezione, formata dai Presidenti delle Sezioni regionali di controllo ossia dalle articolazioni della magistratura contabile cui sono indirizzati i principi applicativi dettati in sede nomofilattica.

Tra i punti qualificanti della riforma, si sottolinea che l'intervento nomofilattico della Sezione delle autonomie è finalizzato alla prevenzione dei contrasti e non soltanto alla loro risoluzione, sicché la deliberazione di orientamento può essere assunta anche in presenza di nuove normative, che possano determinare interpretazioni discordanti tra le Sezioni regionali.

Si rammenta, inoltre, che l'esigenza di uniforme applicazione delle norme non è circoscritta all'attività consultiva, bensì investe la funzione di controllo nel suo complesso.

A differenza della nomofilachia in ambito giurisdizionale, è prevista l'attività conformativa di tutte le Sezioni regionali di controllo e non soltanto di quella remittente, sia nel caso che la questione sia rimessa alle Sezioni Riunite in sede di controllo sia che rientri nell'ambito di competenza della Sezione delle autonomie (art. 17, comma 31, ultimo periodo, d.l. n. 78/2009; art. 6, comma 4, d.l. n. 174/2012).

Il citato d.l. n. 174/2012, oltre ad avere ampliato la funzione nomofilattica della Sezione delle autonomie, ha consentito la "giustiziabilità", dinanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale in speciale composizione, di determinate deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo, tra cui quelle emanate ex art. 243-*quater*, comma 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Tale ipotesi è stata poi estesa, in via giurisprudenziale, ad altre fattispecie caratterizzate

---

*ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*. Antecedentemente alla novella normativa, il Giudice delle leggi - dinanzi al quale era stata rimessa la q.l.c. del citato art. 6 - con la sentenza n. 39 del 2014 (depositata il 6 marzo 2014), aveva precisato che l'art. 6, comma 4 (nella versione previgente), *«nell'attribuire la possibilità di adottare [una] "delibera di orientamento" per il controllo degli enti locali, non affida alcun potere normativo sul controllo degli enti locali alla sezione delle autonomie della Corte dei conti. La norma attribuisce a tale sezione una funzione nomofilattica in caso di interpretazioni difformi tra sezioni regionali della Corte dei conti»*. La stessa osservazione si trova riportata al punto 3 della sentenza costituzionale 28 gennaio 2020, n. 4, pur investendo il giudizio di costituzionalità di altra normativa (art. 2, comma 6, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, e art. 1, comma 814, legge 27 dicembre 2017, n. 205).

da rilevanti indici di "lesività" (ad es. le pronunce ai sensi dell'art. 148-*bis*, d.lgs. n. 267/2000).

L'esigenza di rendere giustiziabili le deliberazioni rese in sede di controllo è, altresì, correlata alla loro riconducibilità – per conforme interpretazione del giudice delle leggi – alla categoria del controllo di legittimità-regolarità[125].

### *3. Le attribuzioni delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.*

La previsione della "giustiziabilità" delle deliberazioni assunte in sede di controllo, unitamente all'istituzione di un organo giurisdizionale a composizione mista [126], costituisce uno dei profili più rilevanti della correlazione tra funzioni di controllo e giurisdizionali.

I giudizi ad istanza di parte in unico grado sono attualmente previsti dall'art. 11, comma 6, c.g.c. secondo cui: "Le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi:

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

Nell'art. 11 sono state, quindi, accorpate le molteplici ipotesi previste da disposizioni preesistenti, sicché le Sezioni Riunite sono diventate l'organo che ha l'"ultima parola" rispetto al *casus decidendi*, così inserendo la funzione di controllo di legittimità-regolarità nel circuito giustiziale-giurisdizionale (cfr. Corte cost., sentt. n. 18/2019 e n. 4/2020).

---

[125] Nell'ambito delle molteplici funzioni affidate alle Sezioni regionali di controllo, le verifiche svolte sui bilanci di previsione e consuntivi degli enti territoriali mediante le relazioni dei revisori, ai sensi della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e del d.l. n. 174/2012, il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni, nonché le deliberazioni di approvazione/diniego del piano di riequilibrio e di monitoraggio degli obiettivi intermedi, sono stati ricondotti alla categoria dei controlli di legittimità-regolarità. È questo il consolidato approdo della giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, cfr. C. cost. n. 179/2007; n. 60/2013; n. 40/2014 e, con particolare riferimento alla materia dei piani di riequilibrio, sent. cost. n. 18/2019).

[126] Cfr. art. 11, comma 7, c.g.c. *"Il collegio delle sezioni riunite in speciale composizione è composto, oltre che dal presidente, da sei magistrati, in pari numero tra quelli assegnati alle sezioni giurisdizionali e quelli assegnati alle sezioni di controllo, centrali e regionali, individuati sulla base di criteri predeterminati, mediante interpello"*.

L'applicazione in concreto di tali disposizioni ha talora generato sovrapposizioni/disallineamenti con le decisioni adottate dalle Sezioni autonomie e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, quali organi originariamente deputati alla nomofilachia del controllo.

A solo titolo esemplificativo, si cita il caso emblematico delle sentenze emesse dalle Sezioni Riunite in speciale composizione (n. 16/2019/EL; n. 17/2019/EL; n. 25/2019/EL) e la coeva decisione pronunciata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 11/SSRRCO/QMIG/19 nella stessa materia della sussistenza dei requisiti del controllo pubblico, in ordine alle società partecipate da enti territoriali[127].

Altro caso indicativo dei possibili punti di frizione tra le pronunce delle Sezioni Riunite in speciale composizione e le deliberazioni delle menzionate Sezioni centrali di controllo, si rinviene nella sentenza n. 11/2016/EL, che ha deciso su un ricorso giurisdizionale avverso una deliberazione della Sezione regionale meramente conformativa di una pronuncia assunta in sede nomofilattica (deliberazione n. 1/SEZAUT/2016/QMIG)[128].

---

[127] Cfr. Sezioni Riunite contr., n. 11/SSRRCO/QMIG/19, secondo cui è *"sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle ‹società a controllo pubblico›, rilevante quale ambito di applicazione, soggettivo o oggettivo, di alcune disposizioni del d.lgs. n. 175 del 2016, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile"*. In senso difforme, cfr. Sezioni Riunite giur., spec. comp. n. 16/2019/EL, che hanno ritenuto che *"l'accertamento della sussistenza dello status di ‹‹società a controllo pubblico››, non possa essere desunto dai meri indici costituiti dalla maggioranza di azioni e di consiglieri nel C.d.A. ma richieda precipua attività istruttoria volta a verificare se, nel caso concreto, sussistano le condizioni richieste dall'art. 2, lett. b) del TUSP"*. La Procura generale, nelle memorie conclusionali e in udienza, aveva evidenziato come gli unici soggetti legittimati ad agire fossero gli enti locali assoggettati alle verifiche della Sezione di controllo (e, pertanto, direttamente interessati alle deliberazioni oggetto di impugnativa) e non già la Società ricorrente (Multiservizi s.p.a.). Nel merito, la P.G. aveva dedotto che *"ai fini della qualificazione della ‹‹Marche Multiservizi S.p.a.›› quale ‹‹società a controllo pubblico›› debbano essere tenute presenti le seguenti circostanze, tutte valorizzate nelle delibere impugnate: 1) l'art. 5 dello statuto prevede che la maggioranza del capitale sociale possa essere detenuta da soci di natura pubblica e, nel caso in esame, da ricerche effettuate dalla sezione marchigiana presso la CCIAA la maggioranza del capitale sociale appartiene a soci pubblici; 2) il C.d.a. è composto da nove membri di cui 5 nominati da soci pubblici che pertanto possiedono la maggioranza dei voti sia in consiglio che in assemblea".* In termini, cfr. Sezioni Riunite giur., spec. comp. n. 17/2019/EL; id. n. 25/2019/EL.

[128] Cfr. Sezioni Riunite giur., spec. comp. n. 11/2016/EL. Nella specie, la Procura generale aveva chiesto che fosse dichiarata l'inammissibilità del gravame, dopo aver evidenziato che: a) la Sezione territoriale aveva, in precedenza, deferito alla Sezione delle autonomie la soluzione della questione di massima riguardante l'interpretazione del disposto dell'articolo 1, comma 573 della legge 147/2013; b) la Sezione delle autonomie si era pronunciata con la richiamata deliberazione n. 1/2016; c) la Sezione territoriale siciliana remittente si è uniformata alla predetta interpretazione; d) la deliberazione impugnata dinanzi alla speciale composizione è meramente conformativa al *decisum* della QM. Pertanto, la Procura generale ha concluso affermando che allorquando una Sezione territoriale di controllo abbia deliberato in conformità a quanto affermato dalla Sezione delle autonomie nell'esercizio del proprio potere nomofilattico specificamente sollecitato, non sia possibile attivare alcuna tutela giurisdizionale, se non per profili ulteriori, non investiti dalla QM, oppure qualora la Sezione territoriale si sia discostata dalla pronuncia nomofilattica. Di diverso avviso il Collegio giudicante, secondo cui *"non può essere esclusa la giustiziabilità di una delibera di una Sezione regionale di controllo anche quando la stessa si sia conformata,*

È di tutta evidenza che la rivalutazione nel merito dell'identica questione di massima è suscettibile di indebolire la stessa funzione nomofilattica, incidendo sulle sue finalità: certezza del diritto e uniformità di interpretazione da parte degli enti controllati.

***4. Il P.M interveniente necessario nell'interesse della legge.***

Ciò premesso in termini generali, il codice di giustizia contabile ritaglia al PG il ruolo di interveniente necessario nell'interesse della legge e per la corretta applicazione del diritto oggettivo.

Nell'interpretazione del Giudice delle leggi, il P.G. partecipa al giudizio "*in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria*" (Corte cost. n. 18/2019).

Come risulta dalle diverse fattispecie elencate nel comma 6 dell'art. 11, le impugnative proposte avverso una deliberazione di una Sezione regionale di controllo si affiancano ai ricorsi in materia di elenco ISTAT, cui si aggiungono le ipotesi residuali del ricorso avverso la certificazione dei costi dei contratti collettivi di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche.

Nella prassi applicativa, la maggior parte dei giudizi proposti riguarda le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo e l'elenco ISTAT.

In conformità al ruolo del PG nei giudizi in parola, che è, si ripete, interveniente necessario nell'interesse della legge e non parte in senso stretto, la necessaria dialettica processuale e, soprattutto, la carenza di una difesa in senso tecnico da parte delle Sezioni regionali (nei ricorsi avverso le deliberazioni emanate in sede di controllo) conducono, nella maggior parte dei casi, ad assumere posizioni adesive nei confronti dell'atto impugnato, a supporto delle determinazioni della magistratura del controllo.

Tuttavia, la circostanza che i ricorsi non sono proposti contro il P.M. rende verosimile una maggiore flessibilità nell'esame dei motivi di ricorso, prospettando argomentazioni ulteriori rispetto a quelle emerse in sede di controllo, sempre che siano determinate dalla corretta interpretazione della normativa vigente. Ciò al fine di assicurare che la risposta del Collegio giudicante sia la più adeguata al caso concreto e alle esigenze nomofilattiche cui è preordinato il giudizio dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale

---

*quale obbligo di legge, al principio di diritto espresso dalla Sezione delle Autonomie"*. E ciò in quanto *"La giustiziabilità determina la possibilità per l'Ente di far valere le proprie ragioni con tutte le garanzie processuali del contraddittorio, nel rispetto dei non eludibili valori costituzionali che vogliono non comprimibile il perimetro della tutela in sede giurisdizionale dei diritti e delle posizioni protette"*.

composizione.

***5. Le norme in materia di piani di riequilibrio degli enti locali.***

La soggezione di un ente al piano di riequilibrio è la risultante di un procedimento complesso, che vede in prima linea gli organi del medesimo ente (sindaco, consiglio comunale, revisori), che ne deliberano il ricorso e successivamente approvano il piano. Segue, poi, l'*iter* presso la Commissione ministeriale per la stabilità finanziaria degli enti locali e, a valle, l'approvazione/diniego da parte della magistratura contabile.

Il ruolo attivo delle Sezioni regionali in questa fase trova la sua *ratio* nella posizione di indipendenza, di neutralità e di terzietà assegnata alla magistratura contabile, come ribadito dalla costante giurisprudenza costituzionale (sentt. n. 40/2014, n. 228/2017 e n. 115/2020): ruolo che si salda con le competenze assegnate alle stesse articolazioni territoriali nelle fasi successive.

Il monitoraggio del rispetto degli obiettivi intermedi è, infatti, la sede istituzionale nella quale le Sezioni regionali sono chiamate a svolgere quella funzione di supporto e di segnalazione delle problematiche attuative che possono presentarsi nell'attuazione del piano.

Ciò che rileva, in questo genere di controlli, è la tempestività delle osservazioni, quale fattore che può fare la differenza, evitando che comportamenti scorretti si protraggano nel tempo fino a rendere ineluttabile il *default.*

Obiettivo delle norme sui piani di riequilibrio, introdotte con il d.l. n. 174/2012, è evitare che sia dichiarato il dissesto, le cui conseguenze sono negative per la cittadinanza e, soprattutto, per gli organi dell'ente, le cui attribuzioni sono limitate per intervento dell'Organo straordinario di liquidazione, vero e proprio *dominus* della fase di liquidazione della massa passiva, sino all'adozione del bilancio stabilmente riequilibrato.

Tuttavia, non è accettabile che, per evitare il dissesto, siano dilazionati senza limiti i tempi del riequilibrio, facendo venir meno l'originaria finalità del d.l. n. 174/2012, che è quella di assicurare il risanamento strutturale del bilancio mediante le azioni definite nel Testo unico e l'individuazione dei mezzi per farvi fronte.

La Corte costituzionale, anche con sentenza n. 115/2020, ha ricordato che "la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del rientro annuale, al massimo triennale e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale" (ex art. 42, comma 12, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e art. 188 del Tuel) e che "Ogni periodo di durata superiore comporta il sospetto di potenziale dissesto e può essere giustificato solo se il meccanismo normativo che lo

prevede sia effettivamente finalizzato al riequilibrio".

Si è, invece, assistito alla stratificazione di interventi normativi dettati dall'emergenza e/o dalla necessità di salvaguardare situazioni ben determinate. Anzi, proprio la mancanza di un respiro sistematico ha creato incertezza negli enti e l'attesa di norme future che possano sanare inadempimenti o carenze, in potenziale contrasto con il diritto del bilancio che dovrebbe inverarsi in regole certe per garantire un adeguato percorso di attuazione delle scelte intraprese.

Da ultimo, si è intervenuto con l'art. 17, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, nonché con gli artt. 53-55, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126: disposizioni che, senza centrare l'obiettivo di semplificare il complesso *iter* procedurale, hanno spostato in avanti i tempi di riequilibrio[129], nonché sospeso le procedure esecutive a danno dei creditori degli enti[130].

Sono forti le istanze di riordino del settore, ad ora soltanto preannunciate, nel quale la frammentarietà delle norme sul riequilibrio si sovrappone all'estremo tecnicismo della contabilità degli enti territoriali[131].

---

[129] Va considerato che le norme in vigore, nell'interpretazione data dalla Corte dei conti, in sede di controllo e giurisdizionale (SSRR in speciale composizione) ammettono scostamenti dalla programmazione che siano dettati da eventi congiunturali e non evidenzino una stabile tendenza negativa (art. 243-*quater*, comma 7, Tuel). In tal senso, la normativa a regime già contiene strumenti atti a far fronte a situazioni emergenziali. Ed è evidente che, nell'attuale situazione di emergenza sanitaria, i disavanzi degli enti tenderanno ad aumentare, sia per effetto delle mancate entrate, dovute alla contrazione dell'attività economica sul territorio, sia per le maggiori uscite, necessarie per fronteggiare la spesa aggiuntiva per gli interventi sanitari/assistenziali sul territorio. Vi sono, poi, i casi in cui il risanamento è stato raggiunto prima del tempo e l'ente ha interesse a conseguire il positivo accertamento della Corte, per ottenere lo sblocco da tutti i vincoli non più necessari (art. 243-*quater*, commi 7-*bis* e 7-*ter*, Tuel). Ma l'art. 17 contiene disposizioni che non appaiono riconducibili al contesto emergenziale: il comma 4 innova in modo strutturale la disciplina originaria (commi 850 e 889 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205) e non assolve a finalità di semplificazione o di accelerazione della procedura, interrompendo il nesso di continuità tra il piano originario e le successive rimodulazioni-riformulazioni ai fini dell'accertamento del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi.

[130] È evidente che sospendere le procedure esecutive, come anche sospendere le procedure di esame dei piani di riequilibrio, sortisce l'effetto di produrre nuovi ritardi nei tempi di pagamento alle imprese, da cui nascono maggiori oneri per interessi di mora – ossia ulteriori pregiudizi al bilancio degli enti debitori e dei relativi equilibri – e, in ultima analisi, possibili sanzioni a carico dello Stato italiano, come già sottolineato dalla Corte di giustizia UE (sentenza 28 gennaio 2020, in causa C-122/18) e dalla Corte costituzionale (sentenza n. 78/2020). Sarebbe, invece, opportuno limitare la sospensione delle azioni esecutive per salvaguardare la puntualità dei tempi di pagamento delle transazioni commerciali; esigenze che la legislazione emergenziale ha inteso favorire, anche con il rifinanziamento, mediante il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, delle anticipazioni di liquidità ex d.l. 8 aprile 2013, n. 35 da utilizzare, appunto, per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali.

[131] Basti pensare alle distinte tipologie di disavanzo, tra cui quello generato dal riaccertamento straordinario residui all'1.1.2015 in applicazione delle regole sull'armonizzazione contabile (art. 3, comma 7, d.lgs. n. 118/2011); disavanzo che è ripianabile per legge in 30 anni. Diversamente, il disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario residui richiesto agli enti in piano di riequilibrio (art. 243-*bis*, comma 8, lett. e, Tuel) deve essere ripianato in dieci anni, per effetto della sent. cost. n. 18/2019 (si tratta, peraltro, della prima pronuncia con la quale

Talune discrasie della normativa di settore hanno reso necessari gli interventi demolitori e/o chiarificatori del Giudice delle leggi, attivati su impulso delle Sezioni Riunite in speciale composizione o delle Sezioni regionali.

Va, altresì, considerato che il susseguirsi delle sentenze costituzionali ha condotto a nuovi interventi del legislatore, allo scopo di agevolare gli enti nell'attuazione di tali pronunce. A titolo esemplificativo, si consideri l'art. 39-*ter*, d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, inserito dalla legge di conversione 28 febbraio 2020, n. 8, che è stato emanato a seguito della sentenza costituzionale n. 4/2020, che aveva censurato le norme che consentivano di far confluire l'importo accantonato a titolo di Fondo anticipazioni di liquidità nel Fondo crediti di dubbia esigibilità. Peraltro, le stesse disposizioni recate dall'art. 39-*ter* sono state a loro volta investite da nuova questione di legittimità, attualmente pendente (cfr. Sez. reg. controllo, Puglia, deliberazione n. 39/2020/PRSP, depositata l'8 giugno 2020).

### *6. La legittimazione attiva e l'interesse al ricorso con particolare riguardo ai soggetti non istituzionali.*

In un singolare ricorso dinanzi alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione è stato affrontato il tema della legittimazione e dell'interesse ad agire dei ricorrenti, posto che il gravame non era stato presentato dall'ente locale (nella persona del legale rappresentante p.t.), bensì da taluni consiglieri comunali dissenzienti, dall'ex sindaco creditore dell'ente e da alcuni cittadini residenti che, secondo le loro difese, si sentivano pregiudicati dalle conseguenze del dissesto.

La vicenda processuale trae origine da una procedura ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7, Tuel, ove, per effetto dello sforamento del termine perentorio per l'approvazione del piano di riequilibrio, era stata avviata la procedura di dissesto guidato, ex art. 6, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, mediante le pronunce di accertamento n. 79/2020/PRSP del 7 maggio 2020 e n. 131/2020/PRSP del 6 luglio 2020, emesse dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo.

Non è inutile ricordare che a monte delle citate deliberazioni della Sezione di controllo, l'ente comunale aveva fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ex art.

---

è stata riconosciuta la legittimazione a sollevare una questione di legittimità costituzionale da parte di una Sezione regionale in sede diversa dal giudizio di parificazione). Il tutto nel contesto dei principi della contabilità armonizzata che gli enti territoriali, a distanza di anni dall'entrata a regime, applicano con molte eccezioni (gli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono stati abilitati a non tenere la contabilità economico patrimoniale e a non presentare il bilancio consolidato), ai sensi degli artt. 232 e 233-*bis*, Tuel.

243-*bis* del Tuel (deliberazione 30 agosto 2019, n. 27) e, senza aver adottato un PRFP, aveva deliberato il dissesto ai sensi dell'art. 244 del Tuel.

Il relativo provvedimento (deliberazione consiliare 6 dicembre 2019, n. 34) era stato impugnato dinanzi al Tar, che in sede cautelare aveva accolto il ricorso. È, anzi, da evidenziare che la Sezione di controllo aveva adottato le deliberazioni, poi impugnate dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione, nelle more della definizione dell'appello presentato dal Comune (mentre il ricorso al Tar era stato proposto dagli stessi attori nel giudizio ex art. 11, comma 6, c.g.c., ossia consiglieri comunali dissenzienti, ex sindaco e cittadini residenti); appello poi deciso dalla sezione V con sentenza n. 8108/2020[132].

Con l'innovativa e articolata sentenza n. 32/2020/EL, depositata in data 12 novembre 2020, le Sezioni Riunite hanno ritenuto ammissibili, tra vari ricorsi presentati da soggetti diversi dall'ente controllato, quelli provenienti dai consiglieri comunali dissenzienti.

È stato così disatteso l'avviso dell'Organo requirente, che aveva concluso per l'inammissibilità di tutti i ricorsi, ritenendo che soltanto l'ente locale potesse essere considerato titolare di un interesse qualificato ad ottenere la riforma di una pronuncia della magistratura

---

[132] Il Cons. Stato, sez. V, con sentenza n. 8108, depositata il 17.12.2020, ha rigettato l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, sollevata dal Comune di Scanno appellante sul presupposto che la controversia riguarderebbe la *"materia della contabilità pubblica"* devoluta alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti ai sensi degli artt. 1, comma 1 e 11, comma 6, lett. e), c.g.c. Il giudice d'appello ha chiarito che l'oggetto del contendere – nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità intesa al sindacato sulla conformità a legge dell'esercizio del potere pubblico nei rapporti con i singoli – è costituito *"dall'annullamento della delibera dichiarativa del dissesto adottata dal Consiglio comunale di Scanno il 6 dicembre 2019. Trattasi dell'impugnazione d'un provvedimento di natura autoritativa, adottato dal Comune spontaneamente e in via autonoma, in assenza d'impulso o anche solo d'indicazioni espresse in un atto della competente Sezione di controllo della Corte dei conti che fosse miratamente funzionale a detta dichiarazione di dissesto"* (enfasi aggiunta). Il Consiglio di Stato, premesso che la devoluzione alle Sezioni Riunite in composizione speciale della Corte dei conti dei giudizi in materia di "contabilità pubblica" nel caso *"di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo" si ricollega alla "più recente evoluzione normativa che ha esteso tali funzioni di controllo e reso più pregnanti – sino a mutare in imperativi e cogenti, anziché meramente collaborativi – i corrispondenti effetti, così da rendere necessario apprestare un sistema di tutele giurisdizionali in favore dei soggetti incisi da tali controlli"*, ha osservato che *"Tutt'altra natura riveste evidentemente la delibera di dissesto spontaneamente adottata dall'organo deliberativo comunale: essa si colloca in un iter procedimentale cui la Corte dei conti è estranea, e costituisce l'esito provvedimentale di poteri amministrativi propri dell'ente, nonché discende dall'autonoma valutazione – pur vincolata nei requisiti materiali – da questo espressa, e dalla conseguente determinazione assunta. Il che vale a porre l'impugnazione di tale provvedimento da parte dei (singoli) soggetti legittimati (su cui v. infra, sub § 4.1.2) senz'altro al di fuori del perimetro di cui alla lett. e) relativa alle «impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo»"*. Il Consiglio di Stato ricorda, infine, che la giurisdizione esclusiva delle Sezioni Riunite è sempre *"riferita ad oggetti ben definiti"* (come individuati dall'art. 11, comma 6, c.g.c.) e che la Corte di cassazione, anche anteriormente all'entrata in vigore del c.g.c. aveva sottolineato lo *"stretto collegamento"* della funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale (Cass., SS.UU., 13 marzo 2014, n. 5805); collegamento che, nella fattispecie, non trova *"emersione, poiché viene in rilievo un mero provvedimento amministrativo spontaneamente adottato dall'ente"*. Nel merito, l'appello del Comune è stato ritenuto fondato, avendo il Tar accolto il ricorso di primo grado in ragione di censure inidonee a dimostrare l'illegittimità del provvedimento impugnato (la deliberazione consiliare dichiarativa del dissesto, n. 34/2019).

contabile indirizzata, appunto, all'ente e non alle singole componenti[133].

Al di là dell'esito del giudizio di merito, conclusosi con la reiezione dei ricorsi proposti, assumono interesse le argomentazioni che hanno dato luogo ad una statuizione sulle questioni pregiudiziali in termini su cui non risulterebbero precedenti, come tale foriera di alimentare il contenzioso avverso le delibere delle Sezioni di controllo in modo, peraltro, poco coerente con le finalità del giudizio in unico grado in tema di contabilità pubblica, disciplinato dall'art. 11, comma 6, lettera e), del c.g.c.

La sentenza in esame è giunta a questa conclusione partendo dall'approfondimento delle condizioni dell'azione (legittimazione ad agire e interesse a ricorrere), ai sensi degli artt. 81 e 100 c.p.c.

Secondo la Corte, la legittimazione ad agire dei soggetti diversi dall'ente controllato, che si ritengano titolari di situazioni giuridiche soggettive lese dalla pronuncia della Sezione di controllo, non può essere esclusa alla luce della giurisprudenza costituzionale [134]. Pertanto, tutte e tre le categorie dei soggetti ricorrenti sarebbero fornite della legittimazione ad agire.

Evidenzia, infatti, il Collegio che, da un punto di vista processuale, la legittimazione ad agire consiste nell'astratta idoneità della situazione soggettiva attiva a essere tutelata nel giudizio, per cui una concreta e autonoma questione, intorno alla legittimazione, si potrebbe delineare soltanto quando l'attore facesse valere un diritto altrui.

In relazione, invece, all'interesse ad agire, regolato dall'art 100 c.p.c., il Collegio delle Sezioni Riunite ne ha ritenuto l'insussistenza nei confronti dell'ex sindaco e dei cittadini residenti, sulla base di motivazioni inerenti alla mancata dimostrazione in concreto della lesività delle deliberazioni della Corte dei conti, che hanno condotto l'ente al dissesto.

---

[133] Cfr. la memoria conclusionale della P.G. nel giudizio esitato con la sentenza n. 32/2020/EL: *"Legittimato a ricorrere avverso tali deliberazioni, che riguardano la gestione finanziaria dell'ente locale è unicamente il Comune interessato, che è il solo soggetto controllato, nella persona del suo legale rappresentate (il sindaco), in quanto titolare di un interesse qualificato. Non si può, pertanto, dare ingresso in giudizio a terzi titolari di interessi particolari e personali o comunque spinti da interessi politici inequivocabilmente in contrasto con le decisioni assunte dal Comune in tema di dissesto, poiché la Corte dei conti è giudice del bilancio e non di posizioni singole"*.

[134] Si legge, tra le motivazioni della sentenza n. 32/2020/EL, *"che la legittimazione ad agire di soggetti diversi dall'ente controllato, che si assumono titolari di situazioni giuridiche soggettive lese dalla pronuncia della Sezione di controllo, non può essere in alcun modo esclusa. [Omissis…] Negare aprioristicamente la legittimazione ad agire a questi soggetti, in materia attribuita alla giurisdizione esclusiva (e per materia) della Corte dei conti si tradurrebbe in un diniego di giustizia, realizzando una violazione del diritto alla tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24 Cost. [Omissis…] Peraltro, di recente la Corte costituzionale ha precisato che il giudizio instaurato davanti a queste Sezioni riunite in speciale composizione è ‹‹un giudizio…che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo›› (Corte cost. sent. n. 18/2019)"*.

Con particolare riferimento alla posizione dei cittadini residenti, l'interesse è stato escluso con argomenti sovrapponibili a quelli utilizzati dal Consiglio di Stato nell'impugnativa della deliberazione dell'ente locale, dichiarativa dello stato di dissesto.

È noto, infatti, come "nel particolare caso della dichiarazione di dissesto finanziario del comune sussista la legittimazione a ricorrere di tutte le singole persone fisiche residenti nel comune", "sebbene sia valido in astratto il principio che i conflitti interorganici trovano composizione in sede amministrativa e non già in sede giurisdizionale" (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 2837/2006).

Sicché, con una operazione di trasposizione, nel giudizio in unico grado dinanzi alla Corte, dei principi validi nel plesso giurisdizionale TAR-Consiglio di Stato, i cittadini residenti sono stati ritenuti carenti di interesse per non aver dimostrato il proprio "*interesse giuridico qualificato, quale essere contribuente del comune o fruitore di un servizio pubblico il cui costo verrà innalzato o che non sarà più erogato, circostanza che dagli atti di causa, non risulta sussistere*" (Sezioni Riunite, sent. n. 32/2020/EL).

Muovendo dalle precedenti considerazioni, è stato, invece, ritenuto sussistente l'interesse al ricorso dei consiglieri comunali dissenzienti, rappresentativi della minoranza politica dell'ente locale.

Sul punto, si nutrono solo alcune perplessità in ordine ad una indifferenziata e generalizzata legittimazione, accordata ai privati cittadini, rispetto ad un loro possibile interesse ad agire ovvero a ricorrere davanti alle Sezioni Riunite in speciale composizione sia nell'ipotesi in cui l'Ente controllato abbia prodotto ricorso sia nell'assenza di ricorso o in caso di acquiescenza.

***7. L'ammissibilità del ricorso avverso le deliberazioni ex art. 148-bis del Tuel.***

Le Sezioni Riunite in speciale composizione, con **sentenza n. 37/2020/EL**, hanno dichiarato in parte inammissibile e in parte infondato il ricorso del Comune di Reggio Calabria – ente in piano di riequilibrio [135] – avverso la deliberazione n. 17/2020, con la quale la Sezione regionale, ai sensi dell'art. 148-*bis* del Tuel, ha invitato l'ente ad adottare le misure correttive necessarie a ripianare il disavanzo, ad integrazione di quelle già disposte con deliberazione n. 88/2017[136].

[135] Il Comune di Reggio Calabria ha aderito alla procedura di riequilibrio finanziario nel febbraio 2013. Il relativo piano è stato sottoposto al vaglio della Sezione regionale di controllo con esito negativo (deliberazione n. 11/2014) e – quindi – in sede contenziosa, all'esame delle Sezioni Riunite in speciale composizione, che hanno accolto il gravame, consentendo la sua approvazione (sentenza n. 26/2014/EL).

Infatti, la Sezione del controllo, muovendo dall'importo del disavanzo accertato nel 2017, ha disposto le misure correttive ex art. 148-*bis* del Tuel, essendo venuta meno, a seguito della sent. cost. n. 4/2020, la facoltà (già censurata con deliberazione n. 88/2017) di azzerare il FAL e di imputare i relativi accantonamenti al Fondo crediti.

In questi termini è il dispositivo della deliberazione impugnata (n. 17/2020), laddove dispone che: "*Quanto alle irregolarità relative alla contabilizzazione del FAL, è necessario che il Comune:*

1) ridetermini virtualmente (ossia senza modifiche e/o riapprovazioni dei pregressi bilanci) il c.d. maggior disavanzo, che – in virtù del separato computo di FAL e FCDE - assurgerà alla somma di € - 328.635.504,025;
2) applichi, a partire dal bilancio preventivo 2020-2022 e fino alla manovra previsionale del 2044, una quota di recupero da "maggior disavanzo" pari a € 10.954.516,80 (che corrisponde a un trentesimo dell'extradeficit ricalcolato);
3) ripiani le quote di "maggior disavanzo" allo stato non recuperate durante l'indicato percorso trentennale, mano a mano che si libereranno le risorse necessarie;
4) rappresenti distintamente gli accantonamenti per FAL e FCDE a partire dal rendiconto 2019".

La decisione di inammissibilità ha riguardato il primo motivo di ricorso, con il quale l'ente ha invocato lo *ius superveniens*, in relazione al sopraggiunto art. 39-*ter* del d.l. n. 162/2019, recante misure correttive totalmente sostitutive di quelle previste dalla Sezione del controllo[137].

---

[136] La Sezione regionale di controllo, con deliberazione n. 88/2017, aveva evidenziato anomalie nell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, tra cui l'utilizzo della facoltà, prevista dall'art. 2, comma 6, d.l. n. 78/2015, di imputazione degli accantonamenti a titolo di Fondo anticipazioni liquidità (di seguito FAL) al corrispondente importo del Fondo per i crediti di dubbia esigibilità (di seguito FCDE). Accertato il maggior disavanzo per euro 328.635.504,02 (comprensivo della somma di euro 185.297.196,57, corrispondente all'importo azzerato del FAL). Entrata in vigore la l. n. 205/2017, la scelta dell'Ente di utilizzare il FAL a copertura del FCDE aveva trovato legittimazione nella formulazione dell'art. 1, comma 814 della stessa legge. Le Sezioni Riunite, con ordinanza n. 5/2019/EL hanno poi sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78/2015. Di conseguenza, la Sezione Calabria, con deliberazione n. 30/2019, ha sospeso l'esame della complessiva idoneità di dette misure correttive, in attesa della definizione del giudizio incidentale, poi esitato con sent. cost. 28 gennaio 2020, n. 4.

[137] La Procura regionale, nella memoria conclusionale, aveva evidenziato *"che le disposizioni in parola sono sospettate di illegittimità costituzionale e che è stata assunta un'ordinanza di rimessione alla Consulta da parte della Sezione di controllo Puglia (deliberazione n. 39/2020/PRSP, depositata l'8 giugno 2020)"*. La Sezione pugliese ha censurato il comma 2 dell'art. 39-*ter* in quanto consente una rilevante deroga al normale regime di rientro dal disavanzo e il comma 3 della stessa norma (che consente di finanziare la restituzione delle quote annuali di rimborso dell'anticipazione ricevuta con l'utilizzo della quota accantonata come FAL nel risultato di amministrazione). Infine, con la richiamata ordinanza di rimessione si contestava l'elusione del giudicato

Sul punto le Sezioni Riunite, premesso che "la nuova disposizione incide soltanto sulla modalità di recupero del maggior disavanzo e non inficia in alcun modo la criticità accertata dalle Sezione di controllo consistente nel sopravvenuto illegittimo utilizzo del FAL per finanziare il FCDE", hanno osservato che "la pronuncia di controllo definisce solo l'irregolarità (…) mentre le conseguenti misure correttive, sono rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione e saranno oggetto di un distinto giudizio di controllo, dal quale, in caso di accertata inadeguatezza, scaturirà il c.d. ‹blocco della spesa›".

Le Sezioni Riunite hanno successivamente aggiunto che "Eventuali indicazioni espresse dalla Sezione regionale costituiscono solo elementi accidentali della pronuncia di controllo, che non possono in alcun modo diventare definitivi, atteso che nell'adozione delle misure correttive l'amministrazione incontra il solo limite dell'adeguatezza e ben può discostarsi da siffatte indicazioni".

Rilevato, quindi, che il nuovo quadro normativo investe le misure correttive e non l'irregolarità accertata, il ricorso per questa parte è stato dichiarato inammissibile.

Invero, non può negarsi che l'oggetto del contendere abbia riguardato le misure correttive, stante l'assenza di novità sull'importo del disavanzo, che è stato (ri)accertato per lo stesso importo oggetto della precedente deliberazione n. 88/2017.

In applicazione della categoria generale dell'inammissibilità – categoria logico-giuridica processuale che ha come tratto caratterizzante quello di colpire un atto non idoneo a consentire una pronuncia di merito – il Collegio giudicante, pure non specificando la causa in concreto, ha ritenuto che il ricorso non potesse essere esaminato *funditus*, in quanto le misure suggerite all'ente, con l'impugnata deliberazione n. 17/2020, non avrebbero carattere di definitività.

Ne deriva, seguendo il ragionamento del Supremo Consesso, "essendo queste ultime (n.d.r. le misure correttive) estranee all'oggetto del controllo e non in grado di diventare definitive, il Comune di Reggio Calabria potrà adottare le misure a suo giudizio, più idonee anche conformandosi alla nuova disciplina legislativa, fermo restando la valutazione che farà la Sezione regionale sulla loro legittimità/regolarità e sulla loro idoneità" [138].

---

costituzionale e, in particolare, dei principi posti con la sentenza n. 4/2020 poiché "*in luogo di un ripiano rispettoso del principio della responsabilità di mandato, ne introduce uno difforme e di nuovo conio, calibrato sui più agevoli tempi di restituzione delle rate annuali dell'anticipazione ricevuta, allo scopo di mitigare gli effetti della pronuncia sui bilanci degli enti locali*".

Ciò vale a dire che, sostanzialmente, la sentenza in commento ha accolto il punto di vista del ricorrente che, appunto, chiedeva soltanto di poter adeguare le misure correttive, disposte dalla Sezione di controllo, alla normativa sopravvenuta.

Le medesime Sezioni Riunite hanno, comunque, ricordato che resta intangibile la soggezione dell'ente alle verifiche (successive) sulla loro adeguatezza, da eseguire a norma dell'art. 148-*bis*, comma 3, Tuel [139].

Il verdetto di inammissibilità, da ricondurre verosimilmente alla carenza di interesse dell'ente ad adire la speciale composizione per contestare le misure correttive suggerite dalla Corte, genera perplessità se rapportato al modello di controllo prefigurato dall'art. 148-*bis* del Tuel, nel quale l'effettività delle verifiche è da ricondurre all'accertamento delle situazioni di squilibrio (e/o di irregolarità) e alla verifica dell'idoneità dei provvedimenti conseguenti a ripristinare gli equilibri (e/o a rimuovere le irregolarità), nei termini stringenti assegnati dalla norma.

Sicché l'indicazione delle misure correttive non è percepita dagli enti come mero corollario (la sentenza definisce tali misure come "*elementi accidentali della pronuncia di controllo*"), bensì come parte dell'accertamento svolto dalla magistratura contabile.

Ne consegue che la lesività di una deliberazione del controllo, ai fini della sua impugnabilità ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c., è stata generalmente riconosciuta anche in funzione delle misure correttive disposte ai sensi dell'art. 148-*bis* del Tuel.

In una parola, gli enti hanno costantemente rinvenuto il loro interesse ad agire nelle limitazioni imposte con le misure correttive (o nel percorso di risanamento indicato dalla

---

[138] Conseguentemente, è stata ritenuta *"infondata anche la richiesta di sospensione formulata dalla Procura Generale per la pendenza della questione di costituzionalità relativa al citato art. 39 ter del d.l. 162/2019 n. 162. Infatti, poiché nel presente giudizio non deve farsi applicazione della suddetta norma, l'emananda pronuncia della Corte costituzionale è totalmente irrilevante ma avrà incidenza solo sulla valutazione delle misure adottate dal Comune di Reggio Calabria e sempre che la civica amministrazione non ritenga di dover optare per un più celere rientro dal maggior disavanzo"*.

[139] Art. 148-bis, comma 3, Tuel *"Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"* (enfasi aggiunta).

Sezione, come nel caso del Comune di Reggio Calabria)[140] e questo schema è stato ritenuto idoneo a rafforzare l'azione di controllo delle Sezioni regionali.

Viceversa, considerare privo di interesse il ricorso sulle misure correttive, come prefigurato dalla pronuncia in esame, significa depotenziare o, comunque, ridurre la portata precettiva delle prescrizioni poste dall'art. 148-*bis* del Tuel, particolarmente negli enti in piano di riequilibrio.

Con la stessa sentenza è stato rigettato il ricorso avverso la parte della deliberazione impugnata, che contestava le modalità di rateizzazione del debito per servizio idrico, da qualificarsi come debito fuori bilancio (e quindi da ripianare nel termine triennale) e non come nuovo debito – per effetto della natura transattiva dell'accordo intercorso con la regione creditrice – da ripianare secondo un più ampio piano di ammortamento.

***8. La giurisprudenza delle Sezioni Riunite sui casi maggiormente significativi.***

Nell'ambito della giurisprudenza delle Sezioni Riunite in speciale composizione sui piani di riequilibrio degli enti territoriali, si richiamano, per l'anno 2020, le seguenti pronunce nelle quali sono state discusse e risolte questioni di merito:

1. **Sentenza n. 3/2020/EL**. È stato affermato, sul piano metodologico, che "il giudizio di congruità di detti piani non può risolversi in un semplice giudizio binario di verifica della corrispondenza di singoli atti ad una norma. Nello stesso tempo singole irregolarità e/o singole criticità gestionali che, di per sé, potrebbero non essere sufficiente motivo di una valutazione negativa di un progetto complessivo, vanno a costituire tasselli di un mosaico che, nell'insieme, restituisce la situazione attuale dell'Ente e consente di effettuare un giudizio prognostico sul grado di attendibilità e di realizzabilità del piano".

   Nel merito, è stata affermata la correttezza delle valutazioni espresse dalla Sezione regionale di controllo, con conseguente rigetto del relativo ricorso. Posto che la gestione di cassa costituisce un fondamentale indicatore dello stato di salute finanziaria dell'ente - utile ai fini della valutazione prognostica della sostenibilità del piano e della sua idoneità a conseguire il riequilibrio - è stata dirimente l'osservazione della capacità di riscossione da parte dell'ente, dalla quale deriva la possibilità di far fronte realmente alle obbligazioni assunte.
2. **Sentenza n. 4/2020/EL**. La pronuncia, ancorché non riferita all'approvazione/diniego del

[140] Si considerino, in particolare, i punti 1-3 della sopra richiamata deliberazione n. 17/2020.

piano, è di grande interesse trattando del riaccertamento straordinario dei residui in applicazione delle norme sull'armonizzazione contabile. Il tema è ricorrente in sede di accertamento della congruità/idoneità del piano, poiché il relativo disavanzo, ripianabile in 30 annualità (v. par. 8.5.), incide sulla determinazione della massa passiva.

Il Collegio, nell'accogliere il gravame, ha inteso chiarire la portata applicativa dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi risultanti all'1 gennaio 2015, al fine di stabilire se sia ammissibile, in occasione del riaccertamento straordinario di cui all'art. 3, comma 7, d.lgs. n. 118/2011, la cancellazione di residui attivi che avrebbero dovuto essere espunti dal conto del bilancio sin dall'esercizio 2014, con ogni conseguenza in ordine alla rideterminazione del risultato di amministrazione dello stesso anno e del disavanzo straordinario previsto dal successivo comma 16 del richiamato articolo.

Le Sezioni Riunite hanno reso un'interpretazione sistematica delle richiamate disposizioni, tenendo conto delle innovazioni introdotte dalla legge n. 205/2017 e dal D.M. del 12 febbraio 2018 e sottolineando che "*emerge chiaramente la volontà legislativa diretta a riconoscere una prevalenza all'operazione di inveramento delle situazioni contabili che si manifesta con la possibilità di ricomprendere nell'alveo del riaccertamento straordinario tardivo o del nuovo riaccertamento straordinario, anche residui erroneamente mantenuti in difetto del presupposto di obbligazioni perfezionate".*

Con tale precisa indicazione applicativa è stata resa legittima una tardiva "pulizia" delle situazioni di errore riscontrate dalle Sezioni di controllo, vale a dire di quelle poste relative a situazioni pregresse non conformi ad una corretta applicazione delle norme contabili, che, in quanto tali, avrebbero dovuto essere corrette, ovvero cancellate, già in sede di riaccertamento dei residui precedente all'introduzione della riforma.

A tal fine, le Sezioni Riunite hanno riconosciuto "anche per gli eventuali disavanzi derivanti da queste cancellazioni tardive, l'accesso al beneficio di un ripiano modulato su un periodo temporale molto più lungo dell'ordinario (entro l'esercizio 2044)".

3. **Sentenza n. 6/2020/EL**. Le Sezioni Riunite, con la decisione di rigetto del ricorso, hanno svolto interessanti considerazioni sulla corretta programmazione di rientro dal *deficit* affermando, sulla falsariga degli orientamenti posti dalla Sezione delle autonomie, che *"il ricorso al piano di riequilibrio non si esaurisce in un mero piano di estinzione rateizzata dei debiti ma, principalmente nell'adozione di misure strutturali che evitino il riformarsi dei debiti, misure che devono incidere maggiormente nei primi anni previsti dal piano per poi*

*stabilizzarsi negli anni successivi. Si deve, cioè poter dimostrare di garantire in prospettiva un equilibrio economico-finanziario veritiero e durevole nel tempo".*

È stato, sul punto, richiamato anche l'avviso più volte espresso dalla Corte costituzionale, secondo cui "l'anticipazione di tesoreria [è] compatibile con i principi di cui all'art. 119 Cost. – ed alla golden rule fissata dal precetto costituzionale – nella misura in cui sia finalizzata a porre rimedio a squilibri tra flussi in entrata e flussi in uscita e risulti temporalmente oltre che quantitativamente circoscritta".

4. **Sentenza n. 34/2020/EL**. Il Collegio giudicante, con la pronuncia di rigetto del gravame, ha focalizzato l'attenzione sul tema della corretta quantificazione della massa passiva alla data della ricognizione. Tale ricognizione, ad avviso delle Sezioni Riunite, "*non rappresenta solo un requisito di legittimità del piano, ma un vero e proprio presupposto sostanziale per valutare la congruità e l'affidabilità della programmazione finanziaria finalizzata al riequilibrio*". Ciò in quanto "*la mancata contestualizzazione dei pagamenti effettuati e di quelli ancora da effettuare all'interno di un piano che dia conto delle passività iniziali e della misura dei progressivi ripiani*" è di ostacolo ad una corretta valutazione di attendibilità delle misure di risanamento adottate.

## CAPITOLO V

## LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI CENTRALI DI APPELLO E DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE DI APPELLO PER LA REGIONE SICILIA RIFERITA ALL'ANNO 2020

**(V.P.G. ELENA TOMASSINI E V.P.G. CHIARA VETRO)**

*Sommario: 1. I profili pregiudiziali e preliminari: la giurisdizione e la prescrizione. 2. Gli aspetti procedimentali e processuali. 3. I casi di maggiore ricorrenza e attualità. 4. I giudizi di conto. 5. I giudizi pensionistici.*

### *1 I profili pregiudiziali e preliminari: la giurisdizione e la prescrizione.*

In materia di **giurisdizione contabile**, a seguito delle numerose sentenze della Suprema Corte di cassazione, che hanno dichiarato l'inammissibilità o respinto i ricorsi avverso le sentenze di secondo grado, sono state confermati, anche nel corso dell'anno 2020, gli approdi già da tempo raggiunti in ordine al perimetro cognitorio della Corte dei conti.

Sono, invece, emersi contrasti interpretativi sia in primo grado sia in appello, che hanno portato al deferimento di due questioni di massima alle Sezioni Riunite.

In particolare, è stata deferita, dalla I Sezione centrale di Appello, con ordinanza n. 18 del 16 luglio 2020, la QM se, in ipotesi di danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti, *lato sensu* intesi, in favore di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la pubblica amministrazione), la quantificazione deve essere effettuata al netto o al lordo delle ritenute fiscali Irpef, operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo, in applicazione della regola dei vantaggi di cui all'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 20/94.

Con sentenza n. 24/2020/QM, depositata il 24 ottobre 2020, l'Organo di nomofilachia ha risolto la questione, ritenendo che la quantificazione "*deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo*".

È stata successivamente proposta, sempre da parte della I Sezione centrale di Appello[141], la Q.M. sul quesito: "*se, in ipotesi di danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53 commi 7 e 7 bis del D.L.vo 165 del 2001 da parte di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la p.a. tenuti ai medesimi*

[141] Con ordinanza n. 34/2020, depositata il 18 novembre 2020.

*obblighi), la quantificazione sia da effettuarsi al netto o al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo d'acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate per la medesima causale sul reddito imponibile*", sul presupposto che la sentenza n. 24/2020 non abbia riguardato l'omesso riversamento dei compensi, ma la questione, più generale, della percezione di indebiti emolumenti e che non vi sia coincidenza tra l'ente che eroga il compenso e quello cui debba essere riversato, che non riveste la qualifica di sostituto di imposta.

Si segnala, altresì, un contrasto tra le Sezioni di Appello circa il danno da minore entrata patrimoniale, relativamente al mancato aggiornamento ISTAT del contributo del costo di costruzione, connesso al rilascio dei permessi di costruire. Mentre per la Sezione II, anche sulla scorta della giurisprudenza del Consiglio di Stato, tale danno assume i caratteri dell'attualità e della concretezza soltanto dopo lo spirare del termine decennale di prescrizione dell'azione di recupero civilistica intestata alla P.A., per le Sezioni I e III "*... il preteso danno da mancata entrata si determina al verificarsi della circostanza che una entrata, spettante ai termini di legge, non viene a confluire in bilancio, senza che assuma rilievo il fatto che al relativo diritto di credito si possa sostituire un differente diritto (al recupero del credito stesso)*"[142]. Il danno, è stato osservato, è certo ed attuale, corrispondendo ai minori introiti subiti dal Comune, senza che vi sia certezza del recupero delle minori entrate e che i profili ad esso connessi attengono alla fase esecutiva.[143]

I due opposti orientamenti, peraltro, determinano una differente individuazione del *dies a quo* del termine di prescrizione dell'azione risarcitoria erariale, legata al distinto momento temporale di "attualizzazione" del danno in parola.

In particolare, per le Sezioni III e I, che sostengono la tesi "dell'illecito istantaneo", la "*decorrenza del termine di prescrizione dell'azione di responsabilità erariale non può che coincidere con il momento stesso in cui il (minor) credito è stato incassato, e si è consumato l'illecito costituito dalla mancata entrata per la differenza spettante*" (nel descritto senso, Sez. III, sent. n. 108/2020); mentre, per la Sezione II, con lo scadere del termine di prescrizione decennale del credito relativo al recupero del contributo.

È stata, poi, confermata la giurisdizione contabile in ragione del riconoscimento di un rapporto di servizio tra la P.A. erogatrice di un contributo distolto dalle pubbliche finalità, con estensione anche a coloro in rapporto organico con il percettore (I Sezione centrale, sent. n. 68

[142] Sentenze 28 settembre 2020, n. 215 e n. 28 settembre 2020, n. 155.

[143] I Sez. centr., sent. n. 55 del 24.3.2020.

del 2020; II Sezione centrale, sent. n. 45/2020, tra le tante).

La decisione della I Sezione n. 68/2020 ha, altresì, sottolineato l'assenza di preclusioni all'esercizio dell'azione contabile, in presenza di un contemporaneo svolgimento di paralleli procedimenti in altre giurisdizioni ovvero di pronunce sui medesimi fatti, con l'unico limite dell'integrale recupero del danno, all'esito del quale è possibile configurare la sopravvenuta carenza di interesse a proseguire nell'azione risarcitoria pubblica.

In linea, la II Sezione centrale di appello, con la decisione n. 161 del 2020, per la quale, stante l'azione obiettiva e neutrale della Procura delle Corte dei conti, ribadita dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 104 del 1989 e n. 1 del 2007), l'azione del P.M. contabile può essere avviata contestualmente all'esperimento, da parte del creditore/danneggiato, di ulteriori rimedi a tutela delle proprie ragioni, fino alla concorrenza del ristoro integrale del pregiudizio patito dall'amministrazione.

Sempre in materia di contributi pubblici, è stato affermato che la giurisdizione contabile sussiste non soltanto nel caso dei contributi comunitari *indiretti*, che entrano nel bilancio dell'amministrazione nazionale (statale, regionale o locale), per poi essere attribuiti ai vari aspiranti attraverso apposite procedure, ma anche di finanziamenti comunitari *diretti*, che non entrano, neppure temporaneamente, nel bilancio delle amministrazioni nazionali, essendo gestiti, a partire dal bando e fino all'erogazione, direttamente dalla Commissione europea.

E ciò sia perché l'art. 52 del R.D. n. 1214/1934, facendo riferimento ad ogni amministrazione ed ente pubblico, vi comprende indistintamente qualsiasi categoria di persona giuridica pubblica, fra le quali gli artt. 47 del TUE e 335 del TFUE includono la Comunità europea, sia in quanto la generale azione di responsabilità amministrativa, appartenente alla giurisdizione della Corte dei conti, è stata estesa dall'art. 1, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 anche all'ipotesi in cui il danno sia cagionato ad amministrazione diversa dall'ente di appartenenza del suo autore e che quest'ultima disposizione costituisce una valida *interpositio legislatoris* in tutte le fattispecie di finanziamenti erogati dalla Comunità europea (I Sezione centrale di appello, sent. n. 241/2020).

È stata declinata, invece, la giurisdizione in materia di società, confermando la pronuncia conforme di primo grado, in assenza del requisito dell'*in house providing* e del controllo analogo, nonché di un danno diretto arrecato al patrimonio del socio pubblico, stante l'autonomia della persona giuridica-società rispetto ai soci, anche se pubblici e della qualità di concessionaria di pubblici servizi (I Sezione centrale di appello, sent. n. 69/2020).

La decisione n. 189 del 2020 della I Sezione d'appello, in riforma di quella di primo grado, ha ribadito la consolidata giurisprudenza contabile e quella delle Sezioni Unite della Corte di cassazione per la quale, anche per il periodo antecedente l'entrata in vigore del comma 7-*bis* dell'art. 53 del d. lgs. n. 165 del 2001, ai sensi della legge n. 190 del 2012, la giurisdizione spetta al Giudice contabile. [144] In linea, anche la sentenza n. 49 della Sezione di appello per la Regione Sicilia, la quale ha riformato la decisione di primo grado.

È stata poi riconosciuta la giurisdizione contabile nei confronti di un'associazione di diritto privato, costituita da un'università e da una fondazione riconosciuta quale ente di interesse pubblico e censita da una provincia autonoma quale ente strumentale (II Sezione centrale di appello, sent. n. 257/2020).

Nella materia dei giudizi a istanza di parte, per la sentenza n. 85 del 2020 della II Sezione centrale di appello, l'art. 172 c.g.c. non è una disposizione attributiva della giurisdizione, ma una norma meramente processuale che disciplina, secondo il modello dei giudizi a istanza di parte, i procedimenti preordinati alla definizione dei rapporti inerenti alla gestione del denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici.

La Sezione giurisdizionale di appello per la Regione siciliana (sent. n. 2/2020) ha negato, invece, la giurisdizione nel caso di giudizio instaurato da amministratori locali per chiedere la restituzione di quanto versato, in maniera asseritamente indebita, nella fase della contestazione del fatto, formulata con l'invito a dedurre[145]. Dovendosi far riferimento al "*petitum*" dedotto in giudizio, si trattava di controversia rientrante nell'alveo dell'art. 2033 c.c. e, pertanto, azione diversa dall'"*actio negatoria*" in materia di responsabilità amministrativa ed estranea alla materia della contabilità pubblica.

È stato poi confermato il consolidato orientamento relativo al limite previsto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 circa **l'insindacabilità, nel merito, delle scelte discrezionali.**

La Corte è, infatti, investita del potere di "*accertare la conformità alla legge dell'attività amministrativa, verificandola anche sotto l'aspetto funzionale in ordine alla congruità dei*

[144] "*Ciò in quanto la disposizione di cui al cennato comma 7 bis …non riveste carattere innovativo ma si pone in rapporto di continuità con l'orientamento giurisprudenziale in precedenza venuto a delinearsi, essendosi dal legislatore attribuita natura di fonte legale alla precedente regola di diritto effettivo di fonte giurisprudenziale*".

[145] Si trattava dell'ipotesi prevista dall'art. 20, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, conv. dalla legge n. 11 del 2011 e confermato dall'art. 31, comma 31, della legge n. 183 del 2011, relativo all'artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità interno.

*singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti, in via generale o in modo specifico, dal legislatore. Il giudice contabile non viola, pertanto, i limiti esterni della propria giurisdizione quando accerta la mancanza di conformità delle condotte di dipendenti o amministratori pubblici rispetto ai parametri normativi di efficienza, efficacia e legalità. Pertanto, rientrano nella giurisdizione contabile i danni indiretti che il dipendente abbia provocato a terzi per effetto di condotte impugnabili a dolo o colpa grave, trattandosi di responsabilità che deriva direttamente dall'art. 28 della Costituzione*" (Sez. II centrale, sent. n. 149/2020).

Ne consegue che "*qualora l'Amministrazione risulti soccombente nel giudizio promosso dal terzo danneggiato ovvero riconosca come fondata la pretesa risarcitoria in via transattiva e derivi il ristoro effettivo della lesione subita, a carico dell'Amministrazione, il P.M. contabile è legittimato ad agire nei confronti del soggetto responsabile al fine di traslare sullo stesso il peso economico delle conseguenze dannose riconducibili alla sua condotta*"[146].

Un caso particolare è quello rappresentato dalla sentenza n. 59 del 27.2.2020, della III Sezione di appello, per la quale la scelta di agire/resistere in giudizio rientra nel novero delle scelte discrezionali e, come tale, è insindacabile da parte del giudice contabile, a meno che non si ravvisi contrarietà alla legge ovvero si tratti di scelta gravemente illogica, arbitraria, irrazionale, o contraddittoria rispetto al fine da perseguire.

Ne consegue che, stante l'inevitabile alea che contraddistingue un'azione giudiziaria, la soccombenza in giudizio dell'amministrazione non può essere considerata in sé fonte di illecito, per cui la connotazione della condotta come gravemente colposa va apprezzata in relazione alle circostanze di fatto sottostanti alla decisione di proporre un'azione giudiziaria o di resistervi. Soprattutto, la valutazione della "temerarietà" dell'azione deve tener conto delle conoscenze disponibili *ex ante*, sulla base di un giudizio prognostico svincolato dai successivi sviluppi del contenzioso.

Sempre molto numerose le pronunce riguardanti la causa estintiva della **prescrizione** dell'azione risarcitoria erariale, istituto che sconta una non perspicua previsione normativa e l'eterogeneità dei casi oggetto del giudizio. Si ravvisa, tuttavia, un sostanziale allineamento di tutte le Sezioni, fatta salva la peculiare materia sia in ordine all'individuazione del *dies a quo* dei casi "ordinari", sia in quelli nei quali è stato ravvisato l'occultamento doloso del danno.

Al riguardo, è stata sottolineata la specialità dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994 rispetto all'art. 2941, 1° comma, n. 8, c.c. non solo perché introduce non una causa di

[146] Conf. id., Sez. II centr., sent. n. 79/2020 e Sez. III centr., sent. n. 59/2020.

sospensione del decorso del termine prescrizionale, bensì un diverso *dies a quo*, ma anche perché la norma speciale non opera alcun riferimento ad un'attività di occultamento effettuata dal debitore.

Si è, conseguentemente, precisato che il doloso occultamento deve essere collegato alla concreta possibilità per l'amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo in giudizio e, a maggior ragione, in un *quid pluris* rispetto a quella integrante l'illecito contestato.

Pertanto, esso deve essere rinvenibile in comportamenti tanto commissivi quanto omissivi, volti a mascherare il fatto dannoso nel suo complesso (*e plurimis*, II Sez. centrale, sent. n. 147/2020; I Sez. centrale, sent. n. 212/2020; III Sez. centrale, sent. nn. 16, 62 e 114/2020).

Con riguardo all'asserita percezione di contributi per lo sviluppo e la ricerca, è stato ritenuto non sussistere l'occultamento doloso del danno, sia perché nel parallelo procedimento penale (del quale non era stato prodotto il rinvio a giudizio) non era stata dimostrata la falsità delle fatture, sia perché né il Ministero competente o l'Agenzia delle entrate avevano rilevato anomalie nella gestione dei finanziamenti o del credito di imposta (III Sezione, sent. n. 114/2020, cit.).

Per i fatti aventi rilievo penale, parte della giurisprudenza fa decorrere il termine prescrizionale dalla richiesta di rinvio a giudizio (II Sez. centrale, sent. n. 45/2020, n. 66/2020, 74/2020, n. 161/2020), trattandosi di occultamento doloso da cui scatta l'obbligo di informativa, ai sensi dell'art. 129, comma 3, disp. att. c.p.p., non rilevando un'eventuale e mera notizia del fatto anche in capo ad altri soggetti ovvero precedenti indagini non comportanti una conoscenza affidabile dei fatti medesimi e delle componenti del danno, poiché l'occultamento doloso si configura quale obiettivo impedimento ad agire di carattere giuridico.

Di diverso avviso, nel senso cioè di considerare l'*exordium praescriptionis* da far decorrere non dalla mera richiesta di rinvio a giudizio, ma dal vero e proprio esercizio dell'azione (dunque dall'emissione del decreto di rinvio a giudizio) da parte del giudice penale, la Sez. I app., con sentenze n. 68/2020 e 213/2020, ha statuito che "*in presenza di reati, la scoperta del doloso occultamento del danno non consiste nella conoscenza o conoscibilità ipotetica di un illecito penale, ma presuppone che l'attività dolosa e soprattutto il danno siano delineati nelle loro linee essenziali, a seguito di specifiche attività investigative, per cui nei casi - come quello all'esame - di indebita percezione di denaro, collegata con la consumazione di fatti delittuosi, si deve reputare sussistente in re ipsa il doloso occultamento del danno. ... Non*

*vi è dubbio che l'inizio del termine di prescrizione debba essere individuato, in tali evenienze, nel momento in cui il danno stesso viene delineato in tutte le sue componenti, a seguito del provvedimento di rinvio a giudizio in sede penale*".

Nello stesso senso, la Sez. II centrale, con sentenza n. 4/2020, ha ricordato che "*i fatti materiali dannosi aventi rilevanza penale assumono una concreta qualificazione giuridica - normalmente- al momento dell'emissione del rinvio a giudizio in sede penale*".

In materia di *danno indiretto,* è stato poi sottolineato che la condotta *contra ius* non è sufficiente a integrare il fatto dannoso, occorrendo la produzione dell'evento dannoso, ossia la perdita patrimoniale con carattere di concretezza ed attualità (Id. II Sez. centrale, sent. n. 79/2020).

In linea con tali approdi, la I Sezione centrale, che con la decisione n. 157 del 2020 (conf. sentt. n. 31/2020 e n. 261/2020) ha riformato la sentenza impugnata, nella parte in cui aveva individuato l'"*exordium praescriptionis*" nella data di scadenza di presentazione della nota riepilogativa delle spese sostenute dal gruppo consiliare all'ufficio di presidenza.

È stato, infatti, rilevato che "*ove la peculiare disciplina giuridica regionale sulla rendicontazione non consenta di espletare un concreto controllo di inerenza della spesa, ciò comporta che venga impedita l'obiettiva esteriorizzazione del danno erariale e, in ultima analisi, la conoscibilità dello stesso da parte dell'Amministrazione danneggiata… l'esordio del termine prescrizionale va traslato al momento in cui la Regione ha avuto in qualche modo contezza delle irregolarità (verificate in altra sede) e avrebbe potuto attivarsi per effettuare i riscontri amministrativi, la cui eventuale negligente omissione non può, in tal caso, ridondare in disfavore dell'autore della spesa*".

In tema di lavori pubblici è stato ribadito l'insegnamento delle Sezioni Riunite (sent. n. 2/QM/2003), per il quale la decorrenza del termine prescrizionale si identifica nel collaudo dell'opera pubblica, salva la possibilità che la conoscenza o quantomeno la conoscibilità del fatto dannoso sia collocabile in una fase procedimentale precedente, che, comunque, non coincide con il mero pagamento dei vari stati di avanzamento lavori (I Sezione centrale, sent. n. 46/2020).

Peculiare fattispecie è quella esaminata dalla I Sezione centrale (sent. n. 54/2020), per la quale, in presenza di situazioni di rilevanti disavanzi in un ente comunale, in coerenza con i generali principi in materia di decorrenza del termine prescrizionale, deve farsi riferimento al momento in cui i disavanzi sono emersi ossia in sede di riapprovazione dei rendiconti con

deliberazione del consiglio comunale e del successivo accertamento, con deliberazione della Sezione regionale di controllo dell'inadeguatezza delle misure conseguenziali adottate.

Costituisce fattispecie a formazione progressiva, ai fini dell'individuazione della decorrenza della prescrizione, il procedimento di stabilizzazione, *contra legem*, di dipendenti pubblici, costituito dalla proposta del sindaco, dall'approvazione della delibera di Giunta comunale, dall'approvazione dello schema dei contratti individuali di lavoro da parte dei responsabili di settore e dalle relative determine, e, infine, dalla loro sottoscrizione. Pertanto, l'illecito erariale si perfeziona da tale ultimo momento, perché l'amministrazione, soltanto per effetto degli accordi negoziali e della loro attuazione, è tenuta a corrispondere i compensi che concretizzano la perdita economica (Id. II Sez. centrale, sent. n. 155/2020).

In ordine alle fattispecie di indebita percezione di contributi comunitari, la decisione n. 161 del 2020 della II Sezione centrale ha differenziato la disciplina di cui all'art. 3 del Reg. (CE) 18 dicembre 195, n. 2988/95 "*Regolamento del Consiglio relativo alla tutela degli interessi finanziari della Comunità*", nella parte nella quale sancisce il termine quadriennale delle azioni giudiziarie, rispetto all'azione risarcitoria del P.M. contabile, governata dal termine quinquennale.

Nel caso di richiesta di autorizzazione di un incarico a termine, le successive proroghe o autorizzazioni costituiscono ipotesi di illeciti autonomi e che integrano il doloso occultamento, dalla cui scoperta inizia a decorrere il termine prescrizionale.

Non sono, infatti, ipotizzabili a carico dell'amministrazione di appartenenza, misure di controllo ulteriori, allorché abbia fatto affidamento su pregressi e corretti comportamenti del dipendente (in tal senso, III Sez. centrale, sent. n. 103/2020). Inoltre, l'eventuale condanna civile per il medesimo fatto fa sì che il termine di prescrizione dell'azione risarcitoria contabile ricorra dalla data della sentenza civile. Costituisce, vieppiù, atto idoneo ad interrompere i termini prescrizionali la *"contestazione della Guardia di Finanza"*, nonché l'atto di costituzione in mora dell'amministrazione datrice di lavoro (II Sez. centrale, sent. n. 164/2020).

Per i fatti aventi rilievo penale, sono costanti le affermazioni che fanno decorrere il termine prescrizionale dalla richiesta di rinvio a giudizio (II Sez. centrale, sentt. n. 74/2020, n. 66/2020, 45/2020, n. 161/2020), poiché si tratta di occultamento doloso, per cui scatta l'obbligo di informativa ai sensi dell'art. 129, comma 3, disp. att. c.p.p., non rilevando un'eventuale e mera notizia del fatto anche in capo ad altri soggetti ovvero precedenti indagini non comportanti una conoscenza affidabile dei fatti medesimi e delle componenti del danno, poiché

l'occultamento doloso si configura quale obiettivo impedimento ad agire di carattere giuridico.

## *2 Gli aspetti procedimentali e processuali.*

In materia di **notizia specifica e concreta di danno** si è definitivamente consolidata la giurisprudenza sull'art. 51, I e II comma, del c.g.c.

In materia, la sentenza n. 231 del 2020 della I Sez. centrale ha distinto chiaramente le notizie di stampa, prodotte dalla Procura, al fine della prova del danno all'immagine e la "*notitia damni*" necessaria per l'instaurazione del procedimento erariale.

Al riguardo si è sottolineato che non occorre che la *notitia damni* sia completa e, cioè, individui tutti gli elementi necessari ai fini dell'esercizio dell'azione di responsabilità contabile. Il legislatore, infatti, ha previsto che la "*notitia damni*" costituisca solo il presupposto, da cui prende le mosse l'attività istruttoria del P.M. contabile naturalmente destinata ad individuare tutti gli elementi rilevanti ai fini dell'esercizio dell'azione di responsabilità, in coerenza, del resto, con la *ratio* sottesa alla previsione introdotta dall'art. 17, comma 30-*ter*, del D.L. n. 78/2009 ed ora trasfusa nell'art. 51, primo comma, cod. giust. cont., che, in conformità all'insegnamento del Giudice delle leggi, ha inteso escludere che il P.M. desse corso ad indagini "*ad explorandum*", intese a prendere notizia di eventuali fattispecie di responsabilità amministrativa, a prescindere da una ben individuata *notitia damni*.

Ad avviso della sentenza delle Sezioni Riunite 3 agosto 2011, n. 12 e del sopravvenuto art. 51 c.g.c., l'intervento del P.M. contabile è a "*tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale*" (Corte cost., sent. n. 89/2017).

Il pubblico ministero è parte del giudizio sin dall'avvio della fase istruttoria e qualora, dall'esame degli atti ricevuti dalla Sezione del controllo, emergano violazioni idonee ad arrecare pregiudizio alla finanza pubblica, è legittimato a dar corso all'attività istruttoria finalizzata a verificare la fondatezza della notizia di danno (III Sez. centrale, sent. n. 92 del 2020).

Sempre con riferimento alla *notitia damni*, come specificato dalla III Sez. centrale (sent. n. 92/2020), con riferimento particolare al giudizio di parificazione del rendiconto delle Regioni, l'intervento del pubblico ministero contabile è previsto a "*tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale*" (Corte cost., 27 aprile 2017, n. 89), egli è parte del giudizio sin dall'avvio della

fase istruttoria e qualora, dall'esame degli atti ricevuti dalla Sezione del controllo, emergano violazioni idonee ad arrecare pregiudizio alla finanza pubblica, è legittimato a dar corso all'attività istruttoria finalizzata a verificare la fondatezza della *notizia di danno*.

Per la sentenza n. 47/2020 della III Sez. centrale, conformemente al costante orientamento contabile, nel solco della sentenza n. 513/2002 della Corte costituzionale e delle Sezioni Riunite (sent. n. 5/2002/QM), la mancata comunicazione dell'avvenuta proroga del termine per il deposito dell'atto di citazione non costituisce causa di nullità dello stesso. È stato, infatti, escluso che il segmento procedimentale antecedente all'atto introduttivo del processo abbia natura processuale, con conseguente non necessità del contraddittorio sul punto e attesa la possibilità di proporre reclamo.

È stata, altresì, ribadita la genericità, con conseguente inammissibilità del gravame, nel caso di proposizione di motivi sulla generica inosservanza delle norme sulla quantificazione delle spese di lite, dovendosi specificare le singole voci errate ovvero l'erroneità della statuizione di condanna (Sez. II centrale, sent. n. 161/2020). La medesima decisione ha, inoltre, statuito la carenza di interesse, *in parte qua*, dell'impugnazione che lamenti il mancato esame, da parte del giudice di primo grado, del merito del giudizio, qualora in tale sede l'appellante avesse eccepito, in via preliminare, la prescrizione.

In materia di **interesse ad agire** della Procura regionale, la I Sezione centrale ha rilevato che l'emanazione del provvedimento di archiviazione disciplinare prima della proposizione dell'azione risarcitoria erariale priva la Procura dell'interesse ad agire, stante la sopravvenuta "sanatoria" dell'indebito, poiché è la stessa amministrazione danneggiata, titolare dell'interesse finanziario tutelato in via mediata dal p.m., ad effettuare una valutazione postuma della debenza degli aiuti, pur inizialmente ottenuti irregolarmente, conferendo crisma di legalità alla materiale (sebbene non giuridica) disponibilità del terreno, perpetrata senza il contrario volere dei legittimi possessori, quale sopravvenuto e sostitutivo requisito per l'ottenimento dei benefici economici in questione. Di qui l'assenza di un esborso *contra ius*[147].

Con riferimento alla **validità dell'atto di citazione** e ai **rapporti con l'invito a dedurre**, la giurisprudenza dell'anno trascorso ha confermato le ormai risalenti pronunce, che hanno limitato la sanzione della nullità ai vizi più gravi dell'"*editio actionis*", tali da compromettere, in definitiva, il diritto di difesa, non rendendo possibile ricostruire l'oggetto e le ragioni di fatto della domanda e la corretta delimitazione del *thema decidendum* (II Sez.

[147] Sez. I, sent. n. 156/2020.

centrale, sent. n. 155/2020).

È stato peraltro osservato (id. II Sez., sent. n. 45/2020) che il principio di sinteticità di cui all'art. 5 c.g.c. preclude al P.M. il riversamento integrale delle risultanze degli accertamenti istruttori nell'atto di citazione, imponendogli una rappresentazione riassuntiva degli stessi. Quindi, il fatto che non siano state riportate nella citazione tutte le circostanze fattuali, è coerente con l'architettura del giudizio contabile delineata dal codice.

Il principio è stato ulteriormente richiamato nella decisione della medesima Sezione II n. 257/2020, per la quale "*La tecnica redazionale improntata al canone della sinteticità è imposta anche al giudice, i cui atti sono espressamente contemplati come soggetti all'indicato principio generale. Inoltre, l'esigenza di sinteticità è ribadita, al fine di sottolineare l'imperatività del principio, con riferimento alla motivazione della sentenza (art. 17, comma 1, norme di attuazione del c.g.c.) che deve consistere nella «concisa esposizione dei fatti decisivi e dei principi di diritto su cui la decisione è fondata». Ebbene, la scelta legislativa di modellare l'architettura della motivazione sul canone della sinteticità esclude che, allorquando i profili di gravame rappresentino la riproposizione di contestazioni già introdotte a contrasto della prospettazione elaborata nell'atto di citazione, possa farsi luogo al convogliamento nella decisione di secondo grado di tutto il condivisibile percorso argomentativo meticolosamente svolto dal primo giudice*".

In ordine al **litisconsorzio**, la decisione n. 44/2020 della II Sezione centrale ha posto in rilievo che, nel caso di concorso causale colposo, si applica il principio di parziarietà di cui all'art. 1 della legge n. 20 del 1994, mentre sotto il profilo processuale si è in presenza di un litisconsorzio facoltativo proprio ai sensi dell'art. 103 c.p.c.

In tali ipotesi, il giudice può disporre la separazione nel caso in cui la prosecuzione comporterebbe rallentamenti per salvaguardare la ragionevole durata del processo, ex art. 111 Cost. e 6 CEDU. Tali approdi sono stati confermati dalla successiva giurisprudenza, per la quale *"la sussistenza di più corresponsabili non impone al giudice l'integrazione del contraddittorio ma soltanto di tener conto, nella determinazione del danno, dell'efficienza causale di ciascuna condotta al fine eventualmente di distribuire l'entità del danno tra costoro, come peraltro precisato all'art. 83 c.g.c."* (III Sezione centrale, sent. n. 237/2020).

In numerose sentenze, ormai da tempo, è stato adottato il principio c.d. "della ragione più liquida", elaborato dalla Corte di cassazione, per il quale, derogando alla disciplina dell'art. 276 c.p.c. e 101, comma II, c.g.c., è possibile l'esame immediato di un motivo di merito,

suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche senza valutare la fondatezza o meno di questioni pregiudiziali o preliminari.

Tale *modus procedendi* è stato giustificato con il principio di economia processuale e della ragionevole durata del processo. Peraltro, è da notare che, nel giudizio contabile, la conclusione nel merito, nel caso di assoluzione, comporta la rifusione alla parte privata delle spese di giudizio e, quindi, detto principio, a differenza che nei ricorsi per cassazione, comporta conseguenze rilevanti.

In tema di intervento *ad adiuvandum*, la decisione della III Sez. centrale n. 116 del 2020 ha chiarito che la lettera dell'art. 85 c.g.c., non innovato sul punto dall'art. 45 del d. lgs. n. 114 del 2019, riferisce la notifica dell'atto di intervento alle "parti" e non alle parti costituite. Infatti, l'art. 170 prevede la notifica al procuratore costituito dopo la costituzione in giudizio di attore e convenuto, realtà che non può essere "*predicata per l'interveniente che diviene parte soltanto al momento della notifica del proprio atto alle altre parti del giudizio e parte costituita col deposito dell'atto notificato nella segreteria della Sezione*". Si è concluso nel senso che la notifica è validamente operata alla parte personalmente.

In materia di **esiti del giudizio**, la decisione n. 101 del 2020 della III Sezione centrale ha ritenuto, applicando il noto principio elaborato dalla giurisprudenza civile della "soccombenza virtuale", che la cessazione della materia del contendere può atteggiarsi alla stregua di una causa estintiva del processo solo quando la pretesa dell'attore ovvero il bene della vita cui aspira, ha trovato piena e comprovata soddisfazione nel corso del processo, così da renderne del tutto inutile la prosecuzione stante l'oggettivo venir meno della lite. Ha così riformato la sentenza di primo grado che aveva condannato un convenuto, ancorché, previo esame del merito, avesse concluso per l'assenza di danno erariale.

In tema di **valutazione degli atti e delle prove** la giurisprudenza di appello ha ribadito che l'onere della prova della sussistenza del rapporto di servizio, della condotta antigiuridica, del nesso eziologico, dell'elemento psicologico e del danno erariale, e, se possibile, la sua quantificazione, spettano alla procura contabile.

Al contrario, l'esecuzione della prestazione contrattuale non rientra tra i fatti principali che il Pubblico ministero è tenuto a provare quali elementi costitutivi delle fattispecie di responsabilità amministrativa, quando si contesti la carenza di giustificazione della spesa per assenza degli atti del procedimento di liquidazione volti ad accertare l'avvenuta esatta ed integrale prestazione.

Pertanto, non si può addossare all'attore pubblico il carico di "*provare che la prestazione non sia stata effettuata, o lo sia stata in maniera irregolare, senza violare il corrispondente principio di "prossimità alla prova" essendo le parti tenute a fornire 'le prove che siano nella loro disponibilità' (art. 94, c.g.c.) dei fatti principali su cui fondano domande e relative eccezioni, proprio per mitigare l'effetto distruttivo/impeditivo che l'applicazione del principio dell'onere della prova realizza in caso di c.d. prova del fatto negativo"* (III Sez. centrale, sent. n. 175/2020, che richiama precedenti)[148].

È poi costante il riferimento all'utilizzazione degli elementi di prova raccolti in giudizi davanti ad altri plessi giurisdizionali, civili e penali, con particolare riferimento al giudizio del lavoro e a quello penale.

È stato così affermato, in materia di "danno indiretto" arrecato all'amministrazione, per effetto di condotte vessatorie che avevano cagionato la condanna per "mobbing", che le dichiarazioni scritte di terzi assumono valore non di testimonianza ma di indizi, la cui utilizzazione non costituisce un obbligo, ma una facoltà del giudice. Inoltre, non essendo soggette al regime di cui all'art. 2702 c.c., esse devono essere confortate da elementi estrinseci, non contraddittorie e non contrastanti con altri elementi di prova ritualmente assunti nel processo civile (Sez. II centrale, sent. n. 213/2020, che approfondisce anche i concetti di "mobbing" e "straining").

La possibilità, da parte del giudice contabile, di utilizzazione degli elementi di prova tratti dalle indagini penali, anche se non concluse con sentenza dibattimentale passata in giudicato ovvero esitate nei giudizi alternativi al dibattimento, è ormai *ius receptum*.

La diversa finalità dei giudizi penale e contabile, attesa la differente valenza, anche costituzionale, dei valori in gioco (libertà personale e pretesa punitiva dello Stato nel processo penale e interesse dell'erario al risarcimento del danno, nell'altro) giustificano la differenziazione tra gli *standard* delle prove e dei mezzi di ricerca delle stesse, nonché la c.d. "regola di giudizio".

Pertanto, a differenza che nel processo penale, in quello contabile l'esito può essere determinato anche da presunzioni e da canoni di giudizio di natura probabilistica, essendo fondato sul "più probabile che non". Sicché, l'estensione analogica di disposizioni del codice di procedura penale comporta un'operazione ermeneutica che si pone non in linea con il

[148] Cfr. anche I Sezione centrale, sent. n. 49/2020 e n. 294/2020 sull'utilizzabilità di prove penali anche di tipo confessorio.

precetto dell'art. 3 della Costituzione, sottoponendo a una medesima disciplina due situazioni – tutela del patrimonio e tutela della libertà personale – ben differenti e distinte.

Il giudice contabile, a differenza di quello penale, può porre a fondamento della decisione indizi e/o prove raccolte in giudizi celebratisi innanzi ad altri plessi giudiziari, ivi comprese le c.d. prove atipiche o innominate, non sussistendo una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova, come confermato dall'art. 94, comma 4, c.g.c.[149] ad eccezione, tuttavia, del solo giuramento decisorio, come dispone espressamente l'art. 165, comma 2, c.g.c.

Nella specie, è stata ritenuta la non corretta applicazione, da parte del giudice di *prime cure*, delle regole di giudizio sopra richiamate, avendo ritenuto non sufficienti, al fine di provare lo svolgimento di attività extraistituzionale non autorizzata, incompatibile e remunerata, da parte dell'appellato, le dichiarazioni di persona indagata nel medesimo procedimento penale, davanti al P.M., confermate, in sede di audizione davanti al P.M. contabile, dalla dichiarante nonché da elementi documentali tratti dalle agende della medesima e dai tabulati e intercettazioni telefonici, nonché da operazioni di osservazione della Guardia di Finanza (*e plurimis* cfr. Sezione II centrale, sentt. nn. 165 e 166/2020).

È ormai approdo consolidato anche la valutazione della sentenza penale di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'art. 444 c.p.p., alla stregua della giurisprudenza della Corte di cassazione, quale elemento di prova (ai sensi dell'art. 116 c.p.c. e 95 c.g.c.), che rientra nel perimetro valutativo del giudice contabile (*e plurimis* Sez. I centrale, sent. n. 231/2020).

Conformemente alla giurisprudenza civile, anche nel processo contabile la consulenza tecnica d'ufficio non è qualificata quale mezzo istruttorio in senso stretto, ma rientra nei poteri discrezionali del giudice di merito, cui è rimessa la facoltà di valutarne la necessità o l'opportunità ai fini della decisione, nonché l'ambito di estensione.

La sua funzione è limitata alla valutazione di fatti di cui sia già pacifica la dimostrazione e non può essere disposta per soddisfare finalità esclusivamente esplorative. In sintesi, la consulenza tecnica di ufficio non può valere ad eludere l'onere di allegazione e di prova incombente sulle parti processuali, per la dimostrazione dei fatti posti a base delle pretese azionate (Sezione II centrale, sent. n. 157/2020).

Per chiarezza espositiva e rigore ermeneutico va poi segnalata la decisione della III

[149] Il giudice contabile può disporre l'ammissione di ogni mezzo di prova, ad eccezione, tuttavia, del solo giuramento decisorio, come dispone espressamente l'art. 165, comma 2, c.g.c.

Sezione centrale n. 199/2020, con la quale, in materia di prova testimoniale, è stata affermata l'inammissibilità della relativa richiesta in appello, perché riguardava non fatti specifici, ma elementi irrilevanti nel processo, quali la dimostrazione della politica aziendale di una banca affidataria del servizio di tesoreria.

Inoltre, la prova testimoniale si palesava, altresì, inammissibile *sub specie* dei soggetti chiamati a deporre, dei quali non era stato dimostrato il potere di dichiarare la volontà negoziale della banca. Il mezzo istruttorio, in quanto generico e non riferito ad un caso specifico e concreto, è stato, pertanto, dichiarato inammissibile ai sensi dell'art. 244 c.p.c.

Parimenti inammissibile è stata ritenuta l'istanza di ammissione a prova testimoniale, avente ad oggetto l'esistenza di una procedura di evidenza pubblica "*atteso che l'attività amministrativa procedimentalizzata deve essere adeguatamente formalizzata in atti che, con riferimento alla negoziazione in parola, mancano*".

Conferma gli approdi ermeneutici delle Sezioni Riunite della Corte dei conti sull'art. 106 c.g.c. e sul concetto di **pregiudizialità/**dipendenza tra due giudizi, con esclusione di ogni rapporto di pregiudizialità giuridica tra il processo penale e quello contabile, ma anche tra la causa pendente davanti alla Corte dei conti e quella davanti alla Corte EDU, la decisione n. 148/2020 della II Sezione centrale, conforme a molte altre.

Il risultato auspicato, in termini di revisione del processo penale, tuttavia, non impatta né sul rapporto "sincronico" tra le diverse giurisdizioni nazionali, regolato dall'istituto della sospensione nei termini di cui all'art. 106 c.g.c. e 295 c.p.c., né su quello "diacronico", regolato dagli artt. 651 e ss. c.p.p., che delimitano il perimetro dell'efficacia nei giudizi civili e amministrativi delle pronunce penali, né tantomeno su quello, peculiare, regolato dall'art. 17, comma 30-*ter* citato, che subordina l'azione del p.m. contabile per danno all'immagine alla sentenza penale irrevocabile di condanna.

### *3 I casi di maggiore ricorrenza e attualità.*

Senza pretesa di esaustività, stante la congerie delle fattispecie esaminate da tutte le Sezioni di appello, si riportano i casi ritenuti di particolare rilevanza sia per l'importanza delle questioni trattate che per la loro novità interpretativa o fattuale**.**

Numerosi i casi relativi a responsabilità derivante dall'**omessa autorizzazione di incarichi esterni,** con conseguente responsabilità per la percezione indebita di emolumenti dovuti per attività svolta in esclusiva ovvero per l'omesso riversamento dei compensi all'amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'art. 53, commi 7 e 7-*bis*, del d. lgs. n. 165 del

2001.

Con riguardo ai docenti universitari, la decisione n. 160/2020 della II Sezione centrale ha statuito che solo dall'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. "Gelmini") e, cioè, dal 1° gennaio 2011, le attività dei professori a tempo definito non sono soggette ad autorizzazione preventiva, mentre l'obbligo di comunicazione è rimesso agli statuti ed agli ordinamenti interni agli atenei, discendendo direttamente, tale possibilità, dalla scelta di un rapporto non esclusivo con l'università.

In ogni caso, anche nella normativa previgente, per lo svolgimento di attività libero-professionale occorreva l'opzione, da parte del personale docente universitario, per il regime a tempo definito, con conseguente applicazione in assenza di tale scelta del restrittivo limite previsto dall'art. 1 d.l. n. 57 del 1987.

Con decisione della medesima Sezione II n. 147/2020, è stato, altresì, ribadito che la responsabilità di cui trattasi è risarcitoria ma tipizzata, essendo ben distinti il dovere di esclusività del rapporto del pubblico dipendente con l'amministrazione datrice di lavoro, derogabile mediante l'autorizzazione di quest'ultima, nonché la violazione dell'obbligo di riversamento del compenso da parte dell'indebito percettore, per cui si realizza una netta separazione e un'inevitabile autonomia tra l'azione che l'amministrazione può intraprendere per il recupero dell'*aliunde perceptum* e quella che può essere promossa dal p.m. contabile.

In tale materia è stata esclusa valenza positiva al silenzio serbato dall'amministrazione di appartenenza su domande di dipendenti su prestazioni o incarichi esterni, dovendosi ritenere, invece, che la disciplina contenuta nei commi 7 e ss., dell'art. art. 53 T.U.P.I, espressamente attribuisce al silenzio della P.A., datrice di lavoro, il valore di rigetto dell'istanza e non di assenso, che riguarda solo gli incarichi conferiti da enti pubblici e non privati (cfr. comma 10)[150].

Sempre in materia di incarichi svolti senza autorizzazione, è stato ritenuto che l'art. 72, comma 7, della legge n. 448 del 1998, nella parte in cui sanziona con la risoluzione del rapporto di lavoro e la restituzione dei proventi tra un minimo e un massimo nel caso di conflitto di interessi o di situazioni che comunque implichino forme di concorrenza sleale, riguarda il rapporto tra medico e azienda sanitaria ed è distinta rispetto all'azione per il risarcimento del danno erariale.

[150] Sentenze, tra le altre, della I Sezione centrale: n. 4 del 10.1.2020; n. 36 del 3.3.2020; n. 49 del 18.3.2020; n. 260 del 12.10.20; Sez. III centrale, nn. 75 e 103/2020; Sez. App. Sicilia, n. 49/2020.

La struttura sanitaria, che non abbia risposto all'istanza di autorizzazione del medico all'esercizio di attività libero-professionale *extramuraria*, non concorre con il sanitario nella realizzazione dell'evento dannoso, essendo addebitabile esclusivamente a costui la scelta, *contra legem*, di intraprendere l'attività vietata, percependo le indennità di esclusiva non dovute (II Sez. centrale, sent. n. 147/2020).

In materia di violazione del principio di omnicomprensività della retribuzione, la III Sez. centrale, con sentenza n. 65/2020, ha analizzato la fattispecie relativa ad ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile connessa alla illegittima erogazione, in favore di direttore generale e segretario generale, di emolumenti aggiuntivi, quali componenti del nucleo di valutazione.

Il Collegio si pone e risolve, positivamente, il problema dell'applicabilità del predetto principio alle figure peculiari, come il direttore generale ("*Pertanto, il direttore generale, pur essendo investito di compiti e funzioni che valgono a conferirgli una posizione differenziata rispetto a quella degli altri dirigenti, è esso stesso un dirigente (in questi termini, Cass. civ., SS.UU., sent. n. 13538 del 12 giugno 2006)")* ed il segretario generale *("condividendo la prospettazione accusatoria, deve, pertanto, ritenersi che anche i compensi corrisposti, nella sua qualità di componente del nucleo di valutazione, al segretario generale, costituiscano una duplicazione di retribuzione in quanto remunerative, non di funzioni aggiuntive ma, di compiti già rientranti tra quelli propri d'istituto e nelle attribuzioni dirigenziali, vale a dire danno erariale*").

La Sez. App. Sicilia, con sentenza n. 21/2020, ha ritenuto che, in analoga materia, la richiesta di condanna per l'intero importo delle retribuzioni percepite non potesse essere accolta, tenuto conto delle utilità tratte dalle prestazioni lavorative regolarmente rese dal docente.

D'altra parte, però, la domanda ha meritato accoglimento limitatamente alle quote di retribuzione percepite dal professore a titolo di indennità per il regime di docenza a tempo pieno, atteso che, in relazione a tali specifiche quote, può affermarsi che sia effettivamente venuto meno il rapporto sinallagmatico (cfr. anche, della stessa Sez. Sicilia, sent. n. 49/2020).

Nello stesso senso, la medesima Sez. App. Sicilia (sentt. nn. 64 e 65/2020) ha accolto l'appello di parte privata, su analoga fattispecie, ritenendo l'assenza di elemento psicologico, attesa la natura di consulenza scientifica degli incarichi in esame e la conoscenza dell'Ateneo di appartenenza del docente appellante.

Molto numerosi i giudizi in materia di **indebita percezione di contributi statali, regionali e comunitari**. Con particolare riferimento ai finanziamenti a carico del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (F.E.A.G.A.) erogati dall'AGEA, è stata ribadita la necessità di dimostrazione, da parte del richiedente, della disponibilità dei fondi in qualità di proprietario ovvero in forza di contratti per il godimento dei beni (affitto, locazione, comodato) o della costituzione di diritti reali.

Infatti, l'art. 9 del D.M. 20 marzo 2015 si è limitato ad introdurre una presunzione nell'accertamento della detenzione del titolo da parte del produttore o del legittimo possesso delle aree dichiarate, che non costituisce, in alcun modo, il superamento del predetto principio, attesa la disciplina comunitaria per il riconoscimento delle sovvenzioni in agricoltura (regolamenti CE n. 1251/1999, n. 1782/2009, 73/2009), per la quale il presupposto indefettibile è la disponibilità di terreni.

Gli Stati membri, al riguardo, sono legittimati ad introdurre precisazioni in ordine alle prove da fornire a sostegno di una domanda di aiuti, facendo riferimento a prassi abituali sul loro territorio nel settore dell'agricoltura, relative al godimento e all'utilizzazione delle superfici foraggere, nonché ai titoli da produrre a proposito di tale utilizzazione, ma devono garantire che le domande di aiuto siano corredate degli elementi o documenti al fine di localizzare e misurare ciascuna parcella agricole. L'esistenza di un titolo valido non può ritenersi surrogabile con equipollenti, che sfuggirebbero a qualsivoglia tipologia di controllo (II Sez. centrale, sentt. nn. 118/2020; 151/2020; 154/2020).

Sempre in materia di indebita percezione di contributi agricoli relativi alle domande di aiuto per le campagne 2007/2013 ed alle istanze per le misure derivanti dal Piano di Sviluppo Rurale (PRS) Sicilia per le medesime annualità, va segnalata la sentenza della Sez. App. Sicilia n. 1/2020.

Il PM contabile ha contestato all'appellante di aver dichiarato falsamente la disponibilità di alcuni fondi rustici, supportata da contratti di locazione stipulati con soggetti che, tuttavia, risultavano deceduti in data anteriore alla decorrenza dei rispettivi atti (appello rigettato)[151].

Con sentenza n. 10/2020, la Sez. App. Sicilia ha ritenuto, rigettando l'appello, che un finanziamento pubblico doveva considerarsi illecitamente percepito, essendo emersa un'articolata trama fraudolenta, appositamente finalizzata a rappresentare fittiziamente all'amministrazione erogatrice la sussistenza di situazioni aziendali e l'esecuzione di

[151] Nello stesso senso, Sez. App. Sicilia, sentt. n. 24/2020, n. 29/2020 e n. 61/2020.

adempimenti previsti nel programma imprenditoriale approvato, in realtà inesistenti (solidità patrimoniale e finanziaria della ditta e dei suoi soci, apporto di adeguate risorse finanziarie da parte dei soci per la realizzazione degli investimenti preventivati), nonché l'effettuazione di spese (per acquisti di un immobile industriale, di impianti ed attrezzature varie ecc.).

In materia di **contributi a emittente televisiva**, in ipotesi di condanna in primo grado di una emittente al risarcimento del danno erariale, nei confronti del Ministero dello Sviluppo Economico, derivante dalla percezione di contributi finanziari all'emittenza, ex art. 45, co. 3, L. n. 448/1998 parzialmente indebiti, in quanto fondati su dichiarazioni dell'impresa non veritiere in ordine ai dati di fatturato e di personale impiegato, la Procura, invocando una nozione rigorosa e formale di fatturato, contestava che l'emittente avesse indicato, nelle domande per la relativa concessione, un fatturato superiore a quello effettivamente prodotto, ricomprendendovi, in specie, anche quello proveniente da attività non televisive (forniture di calendari, sponsorizzazioni, *depliants* pubblicitari, cessione di attrezzature elettroniche).

La tesi dell'appellante è che, in presenza di un paradigma legale di riferimento, vada data preferenza alla nozione di fatturato complessivo. In tale fattispecie, ad avviso del collegio d'appello, la lettera del regolamento e, più in generale, lo spirito complessivo del sistema agevolativo, volto ad incentivare l'attività effettivamente svolta dalla singola emittente, impongono di identificare il parametro valutativo del fatturato, richiamato dal D.M. 292/2004, con quello relativo all'attività propriamente televisiva posta in essere dalle emittenti e non ad altra o diversa attività (così, Sez. III centrale, sent. n. 99/202).

Interessanti considerazioni in tema di danno all'erario comunitario sono state svolte dalla Sez. II centrale d'appello con sentenza n. 313 del 30.12.2020, ove si è chiarito che *"deve ritenersi che l'intero ammontare del finanziamento percepito dalla società costituisca danno, in ragione del fatto che l'erogazione è stata basata su dichiarazioni intenzionalmente fraudolente e su documentazione risultata poi falsa. .... L'atto lesivo degli interessi finanziari della Comunità coincide, dunque, con una irregolarità nell'ambito della quale va ricompresa anche la frode, che altro non è che una irregolarità qualificata dall'intenzionalità dell'azione od omissione e dalle modalità di esecuzione: "ogni irregolarità comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto, mediante l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percetti* (*così testualmente, l'art. 4 del detto reg. CE). La gravità dei fatti contestati, sussumibili sotto l'ampia categoria delle "irregolarità" ma integranti la vera e propria frode, conferma che l'intero contributo deve essere revocato, con la*

*consequenziale responsabilità per l'intero ammontare di quanto percepito".*

In materia di **assenteismo**, di particolare rilievo la decisione n. 146/2020 della II Sez. centrale, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 2020, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del d. lgs. n. 165 del 2001, nonché del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del d. lgs. n. 165 del 2001 per contrasto con l'art. 76 della Costituzione.

Secondo la pronuncia, la sentenza non incide sull'art. 55-*quinquies*, se non limitatamente all'ultimo periodo, che rimanda al precedente art. 55-*quater*, comma 3-*quater*. Di conseguenza, la previsione della risarcibilità del danno all'immagine, senza ulteriori specificazioni, è rimasta intatta.

Detta previsione, pur se coeva alla fattispecie prevista dall'art. 17, comma 30-*ter* del d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, presenta caratteri di specificità ed autonomia e non richiede la condanna penale, passata in giudicato, per uno dei reati previsti dall'art. 7 della legge n. 97 del 2001.

Infatti, nell'ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio, mediante alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente ovvero di giustificazione dell'assenza dal servizio, mediante una certificazione medica falsa o che attesti falsamente uno stato di malattia, viene in rilievo un apprezzamento specifico del legislatore in ordine alle conseguenze pregiudizievoli della condotta antigiuridica, tutelato anche mediante l'introduzione di una nuova norma penale incriminatrice.

Sempre attuale la materia del **danno all'immagine**, oggetto di controversia sia per quanto riguarda i reati-presupposto, dopo l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile (anche alla luce delle numerose pronunce costituzionali al riguardo), sia in ordine alla nozione di "sentenza irrevocabile di condanna", che è stata interpretata in maniera estensiva da alcune Sezioni regionali ed è giunta, nell'anno 2020, allo scrutinio in appello.

Sotto il primo profilo, la sentenza n. 66 del 2020 della Sezione III centrale[152] ha respinto la tesi, prevalente in primo grado, secondo la quale il perimetro di applicazione dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine sarebbe stato ampliato. Analizzando la natura del rinvio all'art. 7 della legge n. 97 del 2001, ad opera dell'art. 17, comma 30-*ter* del d.l. n. 78/2009 e sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, si è concluso trattarsi di rinvio fisso o formale

[152] La sentenza si segnala, altresì, per un'accurata esegesi dell'origine e della natura del danno all'immagine e dell'evoluzione normativa a partire dagli anni '90 del secolo scorso.

e non mobile (o dinamico o materiale). Di conseguenza, il legislatore avrebbe "incorporato" nell'art. 17 comma 30-*ter* i casi di esercizio dell'azione erariale per danno all'immagine indicati nell'art. 7 della legge n. 97 del 2001, la cui intervenuta abrogazione, ad opera delle disposizioni transitorie del c.g.c., non avrebbe mutato il quadro normativo.

A sostegno di tale interpretazione, si è osservato che i principi e i criteri direttivi della delega legislativa, di cui all'art. 20 della legge n. 124 del 2015, non si riferiscono ad alcuna modifica sostanziale relativa all'estensione della risarcibilità del danno all'immagine.

Sotto il secondo profilo, la sentenza n. 298 del 2020, della II Sezione centrale, ha riformato, *in parte qua*, la decisione impugnata, che aveva ritenuto perseguibile anche il danno all'immagine arrecato all'amministrazione, a seguito della commissione del reato di corruzione, ancorchè il processo penale si fosse concluso con una sentenza di non doversi procedere per prescrizione.

La Corte centrale ha sottolineato la natura di norme eccezionale dell'art. 17, comma 30-*ter* del d.l. n. 78/2009, poi abrogato per effetto dell'art. 1, comma 1, lett. g), Allegato 3 delle norme transitorie del codice di giustizia contabile. Alla stregua di tale interpretazione, ancorata al *"significato proprio delle parole secondo la connessione di esse"* e dall'intenzione del legislatore, il perimetro di azionabilità del danno all'immagine non è suscettibile di interpretazioni estensive o di analogia, per la preclusione dell'art. 14 delle preleggi.

In tale contesto, deve escludersi che la sentenza declaratoria della prescrizione se, da un verso, non può essere considerata di assoluzione, neppure può ritenersi equivalere ad una sentenza irrevocabile di condanna. Infatti, non sempre l'accertamento della causa estintiva importa accertamento dei fatti. Anzi, nel giudizio penale, l'obbligo di immediata declaratoria di una causa di estinzione del reato previsto dall'art. 129, comma 1, c.p.p., impedisce al giudicante di proseguire oltre nella delibazione del materiale di causa.

Il giudice di appello ha anche negato la compromissione dei valori costituzionali dell'art. 103, comma 2 e dell'art. 97 della Costituzione, a seguito della prescelta ermeneusi, proprio alla luce della copiosa giurisprudenza costituzionale intervenuta nella materia.

È, invece, ormai consolidata la giurisprudenza che ritiene equiparabile a sentenza irrevocabile di condanna quella di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 c.p.p.

Sempre in materia di danno all'immagine, si segnala la sentenza n. 148 del 2020 della II Sezione centrale, che ha fatto il punto su alcuni ulteriori aspetti, in particolare, ribadendo che

la locuzione dell'art. 17, comma 30-*ter*, del d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, nella parte in cui fa espresso riferimento a "dipendenti" delle P.A., non ha affatto un valore esclusivo, né esprime una scelta restrittiva del legislatore che, al contrario, ha dettato una disciplina generale che comprende sia dipendenti che amministratori pubblici.

Ciò alla luce della giurisprudenza costituzionale, per la quale la responsabilità amministrativa, nel cui ambito si iscrive quella per il danno all'immagine, non richiede necessariamente l'esistenza di un rapporto di impiego o la qualità di dipendente, ma il semplice inserimento nell'organizzazione della pubblica amministrazione con lo svolgimento di funzioni proprie della stessa amministrazione.

Sotto il profilo probatorio, la configurazione del danno all'immagine non elide il ricorso alla prova presuntiva di cui all'art. 2729 c.c., per cui possono essere valutati tutti gli indizi gravi, precisi e concordanti che lasciano inferire che tra le conseguenze negative di un illecito penalmente rilevante, ampiamente prevedibili e presumibili alla stregua dell'*id quod plerumque accidit*, vi sia l'offuscamento dell'immagine e del prestigio della P.A. interessata.

Alla Procura contabile non rimane altro che fornire, alla stregua di quanto accertato dai giudici penali, elementi indizianti di una condotta foriera di un danno non patrimoniale, quali la posizione funzionale dell'autore dell'illecito, la sua gravità, l'utilità tratta dal dipendente infedele, la negativa impressione suscitata nell'opinione pubblica per effetto del *clamor fori* e/o dello *strepitus iudicii*.

Sullo stesso argomento, la Sez. II centrale, con sentenza n. 289/2020, ha evidenziato come, nelle ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente ovvero di giustificazione dell'assenza dal servizio, mediante una certificazione medica falsa o che attesti falsamente uno stato di malattia, viene in rilievo, oltre ad una disciplina procedimentale particolare, un apprezzamento specifico del legislatore in ordine alla conseguenze pregiudizievoli della condotta antigiuridica, correlato, inoltre, al rafforzamento della tutela degli interessi retrostanti, mediante l'introduzione di una nuova norma penale incriminatrice.

La disposizione dell'art. 55-*quinquies* del decreto legislativo n. 165 del 2001 va riguardata quale norma speciale rispetto all'art. 17, comma 30-*ter*, sicché, alla stregua del principio che regola la successione delle leggi nel tempo, la risarcibilità del danno all'immagine, in ipotesi di assenteismo fraudolento, opera indipendentemente da qualsivoglia condizione sostanziale o processuale non espressamente posta dalla norma che si considera.

Ne consegue che, ai fini dell'applicazione dell'art. 55-*quinquies*, si deve prescindere dai requisiti di cui all'art.17, comma 30-*ter*, del decreto-legge n. 78 del 2009, atteso che la norma non richiede, in particolare, l'accertamento, con sentenza definitiva, della ricorrenza di talune indefettibili fattispecie delittuose, lesive dell'immagine.

Peculiare è poi l'adesione della menzionata pronuncia all'isolato arresto della Corte di cassazione, Sez. III penale,[153] secondo cui l'art. 17, comma 30-*ter* non avrebbe introdotto una riserva di giurisdizione esclusiva in favore del giudice contabile, in quanto si sarebbe limitato a circoscrivere oggettivamente l'ambito di operatività dell'azione, senza introdurre una preclusione alla proposizione della stessa dinanzi al giudice ordinario.

Infine, in ordine alla quantificazione, si è sottolineata l'importanza della posizione apicale dell'agente, avuto riguardo ad un'accezione di immagine intesa non come limitata al prestigio esterno dell'amministrazione, ma anche quale disdoro che dalle condotte illecite ritrae l'intero apparato burocratico.

Su tale tema, è interessante la decisione n. 59/2020 della Sezione II centrale, secondo cui non costituiscono causa idonea ad incidere sulla quantificazione del danno all'immagine la patologia psichiatrica ovvero situazioni di fatto (condizioni economiche precarie, presenza nel nucleo familiare di un figlio minore, pregresso lodevole servizio presso l'amministrazione del Ministero dell'interno), nel caso di danno arrecato a seguito della commissione continuata del delitto di cui all'art. 319-*ter* c.p., consistente nell'aver ripetutamente richiesto ed ottenuto, da parte di appartenenti alla Polizia di Stato, prestazioni sessuali da soggetti sottoposti al controllo della regolarità del permesso di soggiorno in Italia.

Con riferimento alla categoria del **danno da disservizio**, pur nella difficoltà di enucleazione e conseguente dimostrazione di tale tipo di danno, si annoverano numerose sentenze in materia. Tra tutte si segnala la decisione della Sez. III centrale n. 159 del 2020, che ha affermato una nozione lata di tale danno, inteso come "*lesione al patrimonio inteso come complesso degli interessi pubblici dell'Amministrazione suscettibili di valutazione economica*".

È stato riconosciuto, così, il danno da disservizio conseguente all'esercizio illecito di pubbliche funzioni, altrimenti detto "danno da servizio apparente" o "disservizio in senso ampio", caratterizzato dall'interruzione del rapporto di immedesimazione organica e dallo sviamento delle funzioni istituzionali a fini egoistici contrapposti a quelli perseguiti dall'ordinamento, che interrompe il sinallagma funzionale con riferimento all'intera

[153] Cass., Sez. III pen., sent. 6.6.2017, n. 38932.

prestazione resa che, per tale motivo, risulta "desostanziata".

Al riguardo, la II Sez. centrale ha riconosciuto il danno da disservizio conseguente alla totale revisione della contabilità dei lavori appaltati, con conseguente attività ulteriore (sospensione di pagamenti e richiesta di emissione di note di accredito), con disarticolazione dei processi organizzativi e di funzionamento dell'amministrazione, mancata resa del servizio pubblico mediante sviamento della funzione pubblica asservita ad attività corruttiva[154].

Inoltre, la decisione n. 157 del 2020 della Sezione II centrale ha riconosciuto il danno da disservizio quando, per riparare alle condotte illecite che hanno reso inattendibile la contabilità e lacunosa la relativa documentazione, questa sia costretta ad affiancare al servizio di contabilità e bilancio un incarico di supporto e, altresì, disporre orari straordinari del personale in servizio e assunzione di personale *part- time*, per consentire la fisiologica prosecuzione delle attività.

Tale tipologia di danno è stata, invece, esclusa dalla medesima Sezione nel caso in cui erano stati omessi versamenti di poste fiscali, contributive e diritti di notifica, da parte di ufficiale giudiziario UNEP e di funzionario giudiziario. Infatti, non è stata ritenuta sufficiente la mera prova della sostituzione dei responsabili per la prova del suddetto danno, trattandosi di comportamento ovvio da parte dell'amministrazione (sent. n. 214/2020).

In ordine al **danno da tangente** è stato, poi, rilevato che tale ipotesi è stata talvolta utilizzata con riferimento ad una serie di illeciti accomunati, in realtà, dal mero fatto che il danno è arrecato all'ente pubblico per effetto della condotta di un agente che, per compiere le illegittimità (nel compiere atti del proprio ufficio o contrari ai doveri del proprio ufficio o influenzare, in altro modo, nella sua qualità il corso del procedimento dal quale il corruttore trae utilità) ha ricevuto una somma di danaro. Tuttavia, "*a tale terminologia non corrisponde una fattispecie che possa in alcun modo distinguersi dalla figura generale dell'illecito erariale, perché la percezione di una tangente non costituisce in sé un fatto lesivo sotto il profilo patrimoniale per l'Amministrazione (se non relativamente all'eventuale danno all'immagine di cui all'art. 17, comma 30-ter del d.l. n. 78/2010, sussistendone i presupposti), né prova di per sé che dall'attività del funzionario corrotto sia derivato un danno concreto*" [155].

Infine, è stato riconosciuto sussistente il danno "da perdita di *chance*", ben noto alla giurisprudenza civile, patito da un'azienda ospedaliera "*per non aver potuto contare su una più*

[154] II Sez. centrale, sent. n. 165/2020.

[155] III Sez. centrale, sent. n. 81/2020.

*favorevole aggiudicazione a causa della clausola di sbarramento che ha caratterizzato la procedura di gara cui ha partecipato una sola società, anche in presenza di concrete manifestazioni di interesse pervenute da parte di più imprese concorrenti, a seguito dell'annullamento della aggiudicazione dell'appalto*"[156].

Circa il c.d. **danno alla concorrenza,** la II Sezione centrale ha puntualizzato l'accezione anfibologica che tale locuzione ha assunto nella giurisprudenza contabile. Al riguardo, è possibile identificare sia un danno consistente nel mancato risparmio conseguente alla doverosa procedura comparativa (danno da concorrenza in senso stretto) sia quello corrispondente all'esborso dell'intero corrispettivo pagato all'impresa, al netto dell'*utiliter datum* in esecuzione di un contratto nullo per violazione delle norme imperative (danno da concorrenza in senso ampio o "atecnico"), quali i principi costituzionali degli artt. 41 e 97, nonché dalla legge n. 241 del 1990.

In tale contesto, è comunque necessario assolvere all'onere probatorio, "*rendendosi necessario porre a confronto il costo sostenuto per l'acquisizione di lavori, beni e servizi e il risparmio di spesa (anche in termini di "chance eziologica" ossia di mera possibilità di conseguire tale vantaggio) che l'Amministrazione avrebbe ottenuto (o potuto ottenere) qualora fosse stata correttamente espletata la procedura ad evidenza pubblica o questa fosse stata estesa a migliori offerte non valutate ("accertamento controfattuale"); in mancanza di una prova di siffatto contenuto, anche per presunzioni, non può configurarsi il pregiudizio per il pubblico erario*".

La seconda tipologia corrisponde, invece, alla diminuzione patrimoniale subita dall'ente locale per effetto della stipula di un contratto invalido, nullo o inefficace. In questo caso il P.M. dovrà provare l'illiceità della condotta e dell'evento dannoso, oltre che del nesso causale e dell'elemento psicologico, mentre la liquidazione del danno deve corrispondere all'intero esborso indebitamente erogato, pur potendosi tener conto del vantaggio comunque conseguito dall'amministrazione danneggiata o dalla comunità.[157]

La già citata decisione della III Sezione centrale n. 199/2020 ha statuito sul danno da concorrenza per l'affidamento del servizio di tesoreria ad un istituto bancario, senza il procedimento dell'evidenza pubblica. La decisione, di particolare rilievo attesa anche la completa ricognizione dello stato dell'arte in materia, ha sottolineato l'imprescindibilità del

[156] III Sez. centrale, sent. n. 86/2020.

[157] II Sez. centrale, sent. n. 241/2020.

rispetto delle procedure aperte di scelta del contraente, anche nelle prospettate situazioni di urgenza, non idonee ad escludere l'elemento soggettivo della colpa grave.

Dopo aver qualificato il danno in esame come *"danno da mancato ricorso alla procedura di evidenza pubblica"*, ne ha ribadito il fondamento costituzionale (artt. 41 e 97 della Costituzione e legge n. 241/1990), ma ha, altresì, sottolineata la necessità che tale violazione sia accompagnata dalla dimostrazione di un danno patrimoniale concreto, attuale e rigorosamente provato nel giudizio, anche in via indiziaria[158].

Numerose sono, poi, le fattispecie dannose nell'ambito dell'attività degli **enti locali**. Tra queste, meritano menzione alcuni arresti delle Sezioni di appello per la perspicuità e la chiarezza dei principi in essi enunciati.

La sentenza n. 155 del 2020 della II Sezione centrale ha formulato alcuni importanti principi in materia di stabilizzazione di lavoratori presso enti locali. Al riguardo, si è rilevato che la c.d. "stabilizzazione" di dipendenti pubblici costituisce rilevante eccezione al principio del concorso pubblico di cui all'art. 97 Cost., in ragione della giurisprudenza della Corte di Giustizia U.E., formatasi nei casi di abuso dei contratti di lavoro "flessibile" ed è comunque soggetta a criteri di selezione, di natura concorsuale, come da giurisprudenza della Corte costituzionale.

In adesione alle delibere della Sezione autonomie della Corte dei conti, ferme restando le disposizioni normative di disciplina delle assunzioni presso le P.A. e la vigenza di entrambi i vincoli previsti dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006, la determinazione dei limiti assunzionali, ivi contenuti, può prescindere dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e quello da assumere, a condizione che permanga l'invarianza della spesa e, quindi, venga rispettato il tetto di spesa. Pertanto, a dette condizioni, il limite assunzionale può ritenersi rispettato anche quando, a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, l'ente proceda a più assunzioni a tempo parziale che ne esauriscano completamente il "monte ore".

La disciplina della stabilizzazione dei lavoratori assunti con contratti di lavoro flessibile non è estensibile agli incarichi conferiti, ai sensi dell'art. 110 TUEL, attesa la natura eccezionale e derogatoria delle procedure di assunzione diretta nella P.A. e quella fiduciaria e *intuitu personae* del rapporto instaurato ai sensi dell'art. 110 TUEL, legato al mandato del Sindaco o

[158] Il fondamento di tale figura di danno erariale è stato così individuato nel danno emergente, quale spesa non dovuta e nel lucro cessante, costituito dalla mancata entrata nei contratti attivi; "*la richiamata espressione definitoria, quindi, deriva la propria utilità più dalla capacità di sintesi descrittiva della locuzione che da una particolare natura del fatto dannoso che in tal modo viene individuato*".

del Presidente della Provincia. Diversamente, si perverrebbe ad una sostanziale interpretazione abrogatrice della norma, basata sulla temporaneità dell'incarico.

Infine, il legislatore ha previsto espressamente i casi di ampliamento dei soggetti passivi delle procedure di stabilizzazione, come, ad esempio, l'art. 3, comma 94, lett. b), della legge n. 244/2007. A differenza delle norme regionali, l'art. 17 comma 10, del d.l. n. 78 del 2009 non prevede la stabilizzazione pura e semplice (ancorché previa selezione attitudinale), ma esclusivamente l'assunzione a seguito di pubblico concorso con riserva di posti, per accedere al quale è necessaria un'anzianità di servizio di almeno trentasei mesi.

Costante, anche nel 2020, la ricorrenza di esternalizzazione di servizi amministrativi, ai sensi dell'art. 6-*bis* del d. lgs. n. 165 del 2001, cui le amministrazioni possono ricorrere, purché ad essa faccia da contraltare un risparmio sul fronte della spesa per il personale dipendente, ma non può liberamente utilizzarsi solo per potenziare surrettiziamente la suddetta dotazione organica [159].

Inoltre, la revoca delle funzioni legittimamente conferite ai dirigenti può essere conseguenza soltanto di un'accertata responsabilità dirigenziale, in presenza di determinati presupposti e solo all'esito di un procedimento di garanzia.

I meccanismi di decadenza automatica, ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, secondo la giurisprudenza costituzionale si pongono in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, sottraendo, al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico, le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti.

Tali principi valgono, *mutatis mutandis*, anche per gli incarichi di posizioni organizzative, che possono, secondo la contrattazione nazionale degli enti locali, essere revocati prima della scadenza, con atto scritto e motivato, in relazione a intervenuti mutamenti organizzativi o in conseguenza di specifico accertamento di risultati negativi e non a seguito del mero rinnovo delle cariche politiche (II Sez. centrale, sent. n. 149/2020).

Sono stati, infine, precisati i contorni dell'**azione risarcitoria nei confronti degli eredi** dei soggetti passivi della responsabilità erariale. Trattasi di distinta fattispecie di responsabilità, collegata alla sussistenza di una concreta situazione di arricchimento effettivo del patrimonio del responsabile originario, derivante dalle modalità di commissione del fatto illecito, di natura dolosa e di un conseguente arricchimento dell'erede.

[159] I Sez. centrale, sent. n. 83/2020.

Pertanto, è estranea ogni considerazione inerente alla consistenza del patrimonio del *de cuius*, originario responsabile, al momento della morte e della delazione dell'eredità, quali il fatto che l'erede non abbia conseguito alcuna utilità, a seguito dell'accettazione per effetto di obbligazioni gravanti sul patrimonio ereditario ovvero sull'erede.

L'accettazione dell'eredità con beneficio di inventario può, in astratto, comportare un incremento della sfera patrimoniale dell'erede e non ne esclude la responsabilità, mentre la verifica concreta del patrimonio separato e la responsabilità dell'erede *intra vires* possono formare oggetto di valutazione in sede di esecuzione della condanna (Sez. II centrale, sent. n. 126/2020).

Meritevole di menzione è anche la decisione n. 277 della II Sezione centrale di appello, conforme alla n. 51 del 2020, in materia di **fermo amministrativo**, che ha accolto l'appello dell'Avvocatura erariale, che patrocinava l'Agenzia delle entrate.

La decisione di primo grado aveva annullato il provvedimento di applicazione del fermo amministrativo nei confronti del direttore provinciale, arrestato in flagranza del delitto di corruzione propria, per mancanza di un congruo apparato motivazionale. Al contrario, la sentenza di appello ha ritenuto la sussistenza della "*valida ragione di credito"*, ai sensi dell'art. 69 del R.d. n. 2440 del 1923, atteso il provvedimento di convalida dell'arresto e l'applicazione di misure cautelari personali, fondate su gravi indizi di colpevolezza del delitto di corruzione aggravata.

Tali ragioni erano state, vieppiù, avvalorate dal successivo patteggiamento della pena e dalla confisca per equivalente di una cospicua somma. Inoltre, alla stregua della giurisprudenza della Corte di cassazione e di quella contabile, l'adozione del provvedimento di fermo richiede esclusivamente il requisito del "fumus", quale "non irragionevolezza" della pretesa, restando estranei i profili relativi al danno grave e irreparabile e non contrastando la disciplina con gli artt. 3 e 24 della Costituzione.

In tema di **responsabilità sanzionatoria**, di cui si contano pochissimi casi, è stata confermata in secondo grado la sanzione pecuniaria, applicata al responsabile del servizio finanziario, per elusione del patto di stabilità, ai sensi dell'art. 31, comma 31, della legge n. 183/2011, pari a tre mensilità del trattamento retributivo al netto delle ritenute fiscali e previdenziali (I Sez. centrale, sent. n. 233/2020).

Numerose sono state le decisioni in materia di **revocazione** di sentenze di appello, che hanno ribadito i consolidati principi della Suprema Corte di legittimità, per i quali l'errore

revocatorio sul fatto deve avere il carattere di assoluta immediatezza e di semplice e concreta rilevabilità, senza necessità di argomentazioni induttive e, tantomeno, di particolari indagini ermeneutiche e non è, comunque, ravvisabile nelle ipotesi di errore costituente il frutto di un qualsiasi apprezzamento delle risultanze processuali vertendosi, in tal caso, nell'ipotesi dell'errore di giudizio (Sez. I centrale, sentt. nn. 19, 22, 42, 93 e 172; Sez. III, sent. n. 84/2020; Sez. App. Sicilia, sentt. n. 23/2020 e n. 48/2020; Sez. III, n. 67/2020, revocazione in materia pensionistica, come pure Sez. App. Sicilia sentt. nn. 34 e 38/2020).

La sentenza n. 5 del 2020 della I Sezione centrale ha precisato, da ultimo, il concetto di "*contrasto tra sentenze passate in giudicato*", includendovi anche la sentenza penale di condanna per gli stessi fatti materiali oggetto del vaglio contabile.

### *4 I giudizi di conto.*

In materia, la sentenza della Sezione II appello, n. 171/2020 ha ritenuto irrilevante e manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 145 e 149 c.g.c., per la partecipazione del magistrato relatore al Collegio giudicante, in relazione agli artt. 111 Cost. e 6 CEDU.

Oltre a richiamare gli istituti dell'astensione e ricusazione del giudice, ex artt. 21 e 22 c.g.c., è stato ritenuto che l'eventuale vizio non ridonda in quello dell'art. 158 c.p.c. (irregolarità della costituzione del giudice) con conseguente nullità.

Inoltre, la peculiarità del giudizio di conto fa sì che la fase istruttoria non integri un altro "grado del giudizio", la cui partecipazione dà luogo alla violazione del principio di imparzialità, non costituendo, la fase collegiale, un altro grado del giudizio né la medesima *res iudicanda*.

Nel giudizio di conto, il magistrato relatore svolge funzioni meramente istruttorie, che non trasmodano in quella di "attore", neppure al momento della formulazione della proposta conclusiva nella relazione prevista dagli artt. 145 e 146 c.g.c., che costituisce atto di impulso processuale necessario affinché il giudizio di conto possa procedere in fasi successive, fino alla sua definizione.

In particolare, "*La scelta del legislatore di inserire il comma 2 bis nell'art. 148 c.g.c. (art. 63, comma 1, lett. b del d. lgs. n. 114/2019) non può spiegare effetti sui processi in corso, né può costituire valido criterio ermeneutico nel sistema previgente, essendo espressione della volontà del legislatore di rafforzare le garanzie del giusto processo, eliminando ogni possibile dubbio circa la compatibilità del magistrato relatore con le funzioni giudicanti*".

La decisione n. 56 del 2020 della I Sez. centrale ha ribadito che la convenzione di tesoreria non può essere modificata mediante "*facta concludentia*", sicché il silenzio del Comune in ordine alle modifiche unilaterali della Banca alle iniziali condizioni concordate non può essere interpretato come assenso, essendo necessaria la forma scritta a pena di nullità.

In materia di prova del diritto a discarico, è stata inoltre ritenuta tardiva e, quindi, inammissibile la documentazione prodotta dall'agente contabile soltanto in appello, in mancanza di prova della scusabilità per caso fortuito o per forza maggiore (I Sez. centrale, sent. n. 293/2020).

Sempre nell'ambito di un giudizio di conto, la Sez. III centrale, con sentenza n. 91 del 2020, ha avuto modo di specificare che, in relazione alla prescrizione del diritto di credito, il motivo è inammissibile, poiché la relativa eccezione non è stata formulata nel giudizio di primo grado o in sede di opposizione contabile e, quindi, non può costituire motivo di appello (artt. 167, co. 2 e 345, co. 2, cod. proc. civ, applicabili al caso di specie in base a quanto previsto dall'art. 26 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038).

La Sez. III centrale, con sentenza n. 50/2020 ancora in materia di conti, ha rigettato una eccezione di tardività chiarendo che il contabile è costituito in giudizio *ipso iure* all'atto del deposito del conto, conto che è da ritenersi come presentato dal contabile stesso, ex art. 84, comma 2, rd n. 2240 del 1923.

In tal modo, il legislatore realizza il contraddittorio con l'agente contabile, che, nel caso in esame, ha riconosciuto e sottoscritto il conto compilato d'ufficio, potendo sin da quel momento svolgere tutte le attività assertive e deduttive utili alla propria difesa.

In tale prospettiva, la notifica del d.f.u. 7 giorni prima dell'udienza non ha in alcun modo pretermesso il contraddittorio, né inciso sulla possibilità di esercitare il diritto di difesa (in senso conf., III Sez. centrale, sent. n. 48 del 18.2.2020).

## *5 I giudizi pensionistici.*

La materia ha dato luogo a numerose pronunce, intervenute peraltro in materie nelle quali l'orientamento sembra ormai consolidato. Molto nutrito il filone relativo alla riliquidazione delle pensioni militari, con richiesta di applicazione **dell'art. 54, comma 1, del d.P.R. n. 1092 del 1973**.

Al riguardo, è stato statuito che si tratta di una norma di carattere generale, contribuendo a definire gli ordinari criteri di calcolo della pensione per la generalità dei militari. Pertanto,

essa non riguarda esclusivamente i militari cessati dal servizio dopo il compimento del 15° anno di servizio e prima del compimento del 20°, ma anche coloro che vantano un'anzianità superiore ai venti anni di servizio per i quali il trattamento pensionistico è calcolato con il sistema misto. Inoltre, l'aliquota del 44% si applica a tutti i militari e non soltanto a quelli cessati dal servizio con un'anzianità contributiva compresa tra i 15 e i 20 anni.

Diversamente opinando, non avrebbe ragion d'essere la diversificazione, operata dal legislatore, tra il personale civile e quello militare, al quale, oltre ad una rivalutazione maggiore su base annua del rendimento, spetta un'ulteriore percentuale dell'1,80%, desumibile dalla lettera del comma II dell'art. 44, indissolubilmente connessa a quella precedente.

Da ciò consegue che al militare spetta una pensione pari al 44% della base pensionabile fino a 20 anni, incrementandosi dell'1,80% per ogni anno successivo, fermo rimanendo, anche per il personale militare, il limite massimo finale pari all'80%.[160]

Di diverso avviso, la Sez. App. Sicilia che, con le sentenze nn. 40 e 43 del 2020, ha statuito che "*se è vero che l'intero art. 54 del D.P.R. n. 1092/1973 regolamenta in linea generale i trattamenti pensionistici normali spettanti ai militari nell'ambito del sistema retributivo puro, è altrettanto vero che il 1° comma del medesimo art. 54, laddove individua un'aliquota fissa (il 44%), in rapporto ad un ben indicato arco temporale pluriennale, reca una disciplina speciale ed eccezionale, applicabile in funzione essenzialmente perequativa (al fine di garantire un congruo trattamento minimo di pensione), esclusivamente ad ambiti soggettivi considerati dal legislatore meritevoli di particolare tutela dal punto di vista previdenziale*".

Inoltre, a fronte di una parte della giurisprudenza (II Sez. centrale, sent. n. 231/2020), secondo cui l'inquadramento della Polizia penitenziaria nella categoria delle forze di polizia ad ordinamento civile - e non militare - esclude l'applicabilità dell'art. 54 predetto, a nulla rilevando che, alla data dell'arruolamento degli appellanti il disciolto corpo degli agenti di custodia fosse un corpo militare, si è affermata anche la tesi opposta (Sez. I centrale, sent. n. 119/2020), che ha ritenuto applicabile il regime di maggior favore anche agli appartenenti al

[160] Per tutte: III Sez. centrale, sentt. n. 112 del 4.8.2020; n. 85 del 20.5.2020; II Sez. centrale. sentt. n. 158/2020; conformi I Sez. centrale sentt. nn. 148, 149, 150, 151, 153, 154 del 3.7.2020; n. 179 del 13.7.2020; 220 del 27.7.2020; n. 198, 199, 200, 201, 202, 203 del 16.7.2020; n. 125, 126, 127, 128,129, 130, 131, 132 e 133 del 1.7.2020; 190, 191, 192,195 del 14.7.2020; n. 48 del 6.3.2020, nn. 110, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 121 del 29.6.2020 e 173, 174, 175, 177 e 178 del 13.7.2020; 214 del 23.7.2020; n. 30 del 6.2.2020; 85, 87, 88, 89, 91, 92 del 23.6.2020; 167, 168 e 169 del 10.7.20; 180, 181, 182, 183, 184 e 185 del 13.7.2020; 206 del 20.7.2020; n. 71, 73, 76 del 17.6.2020; 97, 100, 101, 102, 103 del 25.6.2020; 162 del 9.7.2020; 170 del 10.7.2020.

Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, nonostante il carattere non militare *stricto sensu* dello stesso[161].

Vale la pena di evidenziare che il contrasto giurisprudenziale tra le varie Sezioni d'appello ha trovato composizione, mediante rimessione alle Sezioni Riunite, della questione di massima concernente la dibattuta applicabilità della già citata norma dell'art. 54 d.P.R. n. 1092/73, culminata nella sentenza n. 1 del 4.1.2021 che ha ritenuto applicabile non quanto richiesto dai privati (aliquota fissa del 44%), bensì un coefficiente annuo del 2,44%, ritenuto estensibile sia a coloro che al 31.12.1995 si trovavano nel *range* 15-18 anni, sia a coloro che, a tale data, avevano maturato un servizio utile inferiore a 15 anni.

Inoltre, anche per la giurisprudenza costituzionale[162], il diritto a pensione sorge nel momento in cui si verificano i presupposti soggettivi e contributivi previsti dalla legge.

Ancora, è stato ritenuto che l'art. 1868 del C.O.M., il quale agli effetti pensionistici prevede un aumento percentuale dell'importo delle indennità operative, è una norma speciale che non può essere considerata espressione di un principio generale (II Sez. centrale, sentt. nn. 231/2020 e 195/2020).

È stata poi riconosciuta la giurisdizione contabile, conformemente agli arresti del Giudice del riparto, non solo la domanda di accertamento della causa di servizio proposta unitamente alla conseguente domanda di condanna dell'ente previdenziale al pagamento del trattamento pensionistico, ma anche la sola domanda di mero accertamento della causa di servizio, quale presupposto della spettanza del trattamento pensionistico privilegiato, trattandosi di controversia che, quanto al *petitum* sostanziale, attiene alla materia del trattamento di pensione privilegiata.

Né incide sulla affermata giurisdizione della Corte dei conti la circostanza che il ricorrente sia ancora in servizio attivo, circostanza che può eventualmente rilevare, secondo l'autonomo giudizio sul punto dell'adita Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, sull'ammissibilità della proposta domanda (I Sez. centrale, sent. n. 105/2020).

In ordine alla motivazione, tramite la quale è sindacabile la valutazione del giudice di primo grado, nonostante le restrizioni dell'art. 170 c.g.c., è stato ritenuto configurabile il vizio di omessa o apparente motivazione quando, nel ragionamento del giudice di merito, sia riscontrabile il mancato esame di punti decisivi della controversia ovvero un insanabile

[161] Nello stesso senso, Sez. I app., sentt. nn. 126 e 128/2020.

[162] Cfr. Corte cost., sentt. n. 446/2002 e n. 169/1986.

contrasto tra le argomentazioni adottate, tale da non consentire l'identificazione del procedimento logico-giuridico posto a base della decisione.

È da ritenersi affetta da vizio di motivazione la sentenza con la quale il giudice di merito, a fronte di precise e circostanziate critiche mosse dal consulente tecnico di parte alle risultanze della consulenza tecnica d'ufficio, non le abbia in alcun modo prese in considerazione e si sia, invece, limitato a far proprie le conclusioni della consulenza tecnica d'ufficio, giacché il potere di detto giudice di apprezzare il fatto non equivale ad affermare che egli possa farlo immotivatamente e non lo esime, in presenza delle riferite contestazioni, dalla spiegazione delle ragioni per le quali sia addivenuto ad una conclusione anziché ad un'altra, incorrendo, altrimenti, proprio nel vizio di motivazione su un punto decisivo della controversia (I Sez. centrale, sent. n. 75/2020).

Inoltre, per la decisione n. 109/2020 della II Sez. centrale "*costituisce motivazione apparente e viziata sul piano logico giuridico la sentenza con la quale si statuisce in ordine alla tardività della domanda amministrativa dal ricorrente, non presente agli atti di causa e in relazione alla quale non è stata acquisita copia, né disponendo la produzione completa del fascicolo amministrativo da parte dell'INPDAP, né avvalendosi dei poteri istruttori ai sensi dell'art. 421 c.p.c.*" e che la relativa questione non rappresenta una questione di fatto insindacabile ai sensi dell'art. 170 c.g.c., ma rileva sotto il profilo dell'apparenza della motivazione, radicalmente viziata, in quanto non si è chiarito come si possa addivenire all'accertamento di fatto presupposto della decisione, in totale assenza dei documenti essenziali né in ordine alla decisione di omettere qualsivoglia istruttoria in ordine ad un punto decisivo della controversia.

Per converso, il vizio di motivazione non può consistere in un apprezzamento dei fatti e delle prove in senso difforme a quello auspicato dalle parti, posto che i motivi del ricorso si risolverebbero in un'inammissibile istanza di revisione delle valutazioni e del convincimento del giudice di merito, volta ad ottenere una nuova pronuncia di merito. Spetta solo al giudice del merito individuare le fonti del proprio convincimento (Id., sent. n. 107/2020).

Peraltro, le limitazioni della *potestas decidendi* del giudice del gravame non consentono allo stesso di trattenere la causa nel merito, ove si tratti di questione medico-legale di fatto, insindacabile in questo grado di giudizio. Ne consegue l'annullamento della sentenza e il rinvio al primo giudice, in diversa composizione, per un nuovo esame nel merito (Sez. III centrale, sent. n. 129/2020).

È stata, poi, confermata la costante giurisprudenza in materia di **ripetibilità degli emolumenti pensionistici**, a seguito di annullamento del licenziamento del lavoratore o del suo recesso, con la conseguenza che i dipendenti, nel periodo intercorrente tra il momento del rispettivo allontanamento dal lavoro a quello di passaggio in giudicato della sentenza civile, avrebbero dovuto necessariamente ritenersi, seppur virtualmente, in servizio, con la conseguenza ulteriore che quanto a loro erogato, a titolo di trattamento pensionistico, non era dovuto, non essendo configurabile, nei loro confronti, una posizione di quiescenza (Sez. III, sent. n. 119/2020).

Si è poi consolidata la definitiva posizione circa la spettanza del beneficio di cui **all'art. 3, comma 7,** della **legge n. 165 del 1997** (c.d. "moltiplicatore"), spettante soltanto a coloro che abbiano conseguito il diritto al transito in ausiliaria e non a coloro che siano cessati prima di tale traguardo per infermità o altre cause. L'istituto, infatti, non può essere ritenuto sostitutivo, anziché alternativo, rispetto ai limiti anagrafici del servizio attivo (Sez. II centrale, sentt. nn. 251/2020, 127, 117, 95 e Sez. III appello sent. n. 55; conf. Sez. app. Sicilia, sentt. nn. 41, 51, 52, 63, 64, 65, 66, 207, 215, 304 e 393 del 2020).

Sulla dolorosa vicenda dei benefici correlati **all'esposizione ad amianto**, la III Sezione centrale, con sentenza n. 49 del 18.2.2020, ha sancito che possono fruire del beneficio previsto dall'art. 13, comma 8, della L. 27.3.1992, n. 257, i lavoratori che risultino essere stati esposti alle polveri d'amianto per almeno dieci anni, a condizione che fossero ancora in servizio attivo all'epoca d'entrata in vigore di tale normativa (28.4.1992) ed anche se abbiano presentato la domanda per ottenere l'applicazione, ai fini pensionistici, di tale beneficio in epoca successiva al loro collocamento a riposo.

In materia di impugnazione è stata ritenuta la legittimazione dei soli soggetti che hanno partecipato al precedente grado o alla precedente fase del giudizio, dovendosi allegare la prova del decesso della parte ma anche della qualità di erede (Sez. II centrale, sent. n. 189/2020).

Sempre in materia di esposizione ad amianto, la Sez. appello Sicilia con sentenza n. 341/2020 ha ritenuto di rigettare l'appello del privato atteso che il ricorrente non ha dimostrato, in alcun modo, un'esposizione qualificata all'amianto con il connesso superamento per un periodo di oltre dieci anni della soglia fissata dalla vigente normativa, né ha provato che l'ambiente di lavoro presentava una concreta esposizione al rischio alle polveri di amianto con valori limite superiori a quelli indicati nel d.lgs. n. 277 del 1991. Tale prova di carattere prettamente tecnico-scientifico non può essere sostituita con le dichiarazioni di colleghi, prive

di carattere scientifico. La relativa richiesta di prova testimoniale è stata, quindi, ritenuta inammissibile (nello stesso senso, Sez. appello Sicilia, sent. n. 10/2020).

In materia di limiti e **applicabilità del principio *iura novit curia***, la Sez. III centrale, con sentenza n. 128/2020, in fattispecie in cui l'appellato aveva dedotto, in via preliminare, l'inammissibilità dell'appello, avendo l'INPS omesso, in primo grado, ogni richiamo alla normativa applicabile in fattispecie, ha osservato che spetta al giudice ricercare le norme giuridiche applicabili alla fattispecie sottoposta al suo sindacato, ben potendo a tal fine il giudice stesso riqualificare i fatti e i rapporti dedotti in lite, nonché l'azione esercitata e, conseguentemente, porre a fondamento della sua decisione disposizioni e principi di diritto diversi da quelli erroneamente richiamati dalle parti.

Ovviamente, tale *modus operandi*, richiede che gli elementi ritenuti dal giudice idonei alla definizione della fattispecie devono coincidere con quelli del caso concreto, essendo evidentemente vietato, in forza del principio di cui all'articolo 112 c.p.c., fondare la soluzione della controversia su fatti che, sebbene rinvenibili all'esito dei documenti prodotti, non siano, tuttavia, stati oggetto di puntuale allegazione o contestazione. Ciò per "*l'ovvia esigenza di evitare che l'esercizio della potestà consentita dal principio di "iura novit curia" si traduca in una decisione viziata di ultra o extra petizione".*

## CAPITOLO VI

## LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI E DEI CONTRIBUTI PUBBLICI (V.P.G. GIACINTO DAMMICCO E V.P.G. ALESSANDRA POMPONIO)

*Sommario: 1. Premessa: il contesto europeo. 2. Le conferme della giurisdizione contabile nella giurisprudenza della Corte di cassazione. 3. La giurisprudenza delle sezioni regionali e di appello, unitamente ai dati statistici. 4. Le segnalazioni da parte delle Forze di Polizia. 5. L'attività di coordinamento.*

### *1 Premessa: il contesto europeo.*

L'attività requirente, relativa al perseguimento delle peculiari fattispecie di frodi ed di irregolarità finanziarie, poste in essere a danno del bilancio nazionale ed europeo, merita una specifica attenzione, alla luce del significativo impegno con cui, da molti anni, le Procure regionali contabili operano nello specifico settore della percezione ed utilizzo di risorse pubbliche somministrate per la realizzazione di programmi di intervento infrastrutturale, finanziati da fondi europei e nazionali.

A questa professionalità, la Procura generale affianca una serie di iniziative, che consentono di approfondire le caratteristiche del fenomeno, in un quadro europeo ed internazionale.

Si è, infatti, dimostrata evidente non solo la proficuità del raccordo, in termini conoscitivi e metodologici, con le strutture che, in ambito UE, approfondiscono lo studio, affinano le tecniche d'indagine e perfezionano gli strumenti di contrasto al fenomeno delle frodi sui fondi eurounionali, ma anche la collaborazione con gli altri Paesi membri, a fronte di meccanismi di frode che presentano profili simili e, analogamente, contrastabili in ciascuno di essi, beneficiando l'uno dell'esperienza dell'altro.

A ciò si aggiunga la presenza di fattispecie di frode transfrontaliere, il cui contrasto si giova di ogni forma di cooperazione.

Sul primo fronte, ossia quello della partecipazione della Procura generale al lavoro di monitoraggio, coordinamento e implementazione normativa, è da segnalare principalmente il collegamento alle attività dell'OLAF (Ufficio europeo per la lotta alla frode) e dal connesso coinvolgimento nella corrispondente struttura costituitasi in sede nazionale, presso la

Presidenza del Consiglio dei ministri, denominata Comitato per la lotta alla frode (COLAF).

L'OLAF è l'organo dell'UE espressamente incaricato di individuare, esaminare e far cessare le frodi nell'uso dei fondi europei ed, oltre ad effettuare indagini indipendenti su casi di frode e corruzione riguardanti tali fondi, contribuisce rispettivamente all'elaborazione di una efficace politica antifrode e alle indagini svolte dalle autorità nazionali o da altri servizi dell'Unione, agevolando la raccolta e lo scambio di informazioni e facilitando i contatti.

L'annuale relazione dell'OLAF, con riferimento ai dati dell'anno precedente, è stata da ultimo presentata il 10 settembre 2020 e, con riguardo ai fondi strutturali, riferisce di un'incidenza di irregolarità e frodi in Italia pari all'1,22% di tutti i relativi pagamenti (in calo rispetto all'1,33% dell'anno precedente e comunque inferiore rispetto alla media dell'UE-28, che è di 1,84), cui deve aggiungersi una quota di 0,22%, oggetto di "raccomandazioni finanziarie", da parte dell'OLAF stesso.

A fini informativi, presso tutte le Procure territoriali e la Procura generale sono attive postazioni di accesso, in modalità "osservatore"[163], alla banca dati IMS-OLAF e, nel corso del 2020, sono stati rinnovati gli accrediti personali di accesso, intestati ai Procuratori regionali o ai loro Vice o Sostituti, dai medesimi indicati.

Riguardo al COLAF, che rappresenta il Comitato Nazionale sulle medesime materie, la Procura generale ha proficuamente partecipato ai lavori anche nel 2020, con particolare riferimento alle Azioni PIAF-IT[164] e CATONE ed alle altre iniziative nell'ambito del programma *Hercule III*.

La Procura generale ha, inoltre, contribuito alla stesura della Relazione annuale, presentata il 18 novembre 2020 (ai sensi della L. 24 dicembre 2012, n. 234, ex art. 54), con un apposito capitolo.

Nelle richiamate sedi di comunicazione, è stata sottolineata l'importanza sia della cooperazione con le Autorità europee sia del raccordo con l'attività complessiva svolta, dall'ordinamento nazionale, per la più corretta applicazione della disciplina europea in tema di

[163]La funzione di "Osservatore" consente all'utente l'accesso al sistema esclusivamente in modalità "lettura", senza possibilità di modifica e/o aggiunta di dati.

[164] Si tratta del progetto denominato "PIAF-IT" (Piattaforma Integrata Anti-Frode), nato in collaborazione istituzionale con il COLAF, l'Ispettorato generale per l'informatica e l'innovazione tecnologica (I.G.I.T.) e l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (I.G.R.U.E.) della Ragioneria Generale dello Stato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. L'intento è quello di integrare le informazioni di varia provenienza, inclusi, ad esempio, il casellario giudiziario ed il registro delle imprese, per un più efficace contrasto alle frodi.

finanziamenti pubblici. È, infatti, da tenere costantemente presente la necessaria applicazione, da parte dei giudici contabili, oltre che delle norme nazionali, anche delle disposizioni normative di fonte europea, che disciplinano la gestione e rendicontazione delle risorse eurounionali e, in particolare, le definizioni di frode ed irregolarità di matrice sovranazionale.

Pertanto, in tale contesto, risultano di rilievo le disposizioni introdotte con la legge n. 117 del 4 ottobre 2019 (legge di delegazione europea per l'anno 2018), che ha conferito al Governo una serie di deleghe legislative, dirette all'attuazione di direttive europee ed altri atti dell'Unione.

L'art. 4 della legge prevede, fra l'altro, la delega relativa all'attuazione della Direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, mediante il diritto penale.

La direttiva era stata adottata il 5 luglio 2017 ed era entrata in vigore il 17 agosto 2017, in conseguenza della evidenziazione, da parte della Commissione europea, delle differenze di previsioni normative in tema di incriminazione penale per le frodi esistenti nei diversi Stati membri.

La sua disciplina sostituisce quella disposta dalla "convenzione PIF" del 1995 (e dai suoi tre protocolli), che aveva introdotto i primi elementi di diritto penale a tutela degli interessi finanziari dell'Unione ("Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee" - Bruxelles, 25 luglio 1995, ratificata dall'Italia con la legge 20 settembre 2000, n. 300).

Con il Decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75 – rubricato "Attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale" – adottato in virtù della proroga di cui all'articolo 1 della legge 24 aprile 2020, n. 27, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 ed, in particolare, del comma 3, riguardante i termini per l'adozione di decreti legislativi con scadenza tra il 10 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020, è stata data attuazione alla suddetta legge delega n. 117 del 4 ottobre 2019.

Oltre alle modifiche al codice penale, rilevano le modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica.

Tra le modifiche da segnalare, vi è l'introduzione, all'art. 25, della rubrica *«Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e abuso d'ufficio»* e del

periodo *«La medesima sanzione si applica, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea, in relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316 e 323 del codice penale»*.

È in corso, al momento della chiusura del presente capitolo[165], l'approvazione del decreto legislativo[166], che dà attuazione anche all'articolo 4 della suddetta legge n. 117/2019, che delega il Governo all'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939, istitutivo della Procura europea.

Gli obblighi di adeguamento, previsti dall'articolo 4, riguardano l'armonizzazione del diritto interno con il nuovo ufficio inquirente europeo, le nuove figure istituzionali e le relative competenze, i rapporti con le autorità inquirenti nazionali, nonché gli aspetti procedimentali della cooperazione.

Nel corso del 2020, alcune specifiche modifiche normative sono, tuttavia, intervenute da una prospettiva particolare.

Non può, infatti, anche in questo contesto, trascurarsi l'eccezionale situazione determinatasi con l'emergenza pandemica, per i suoi effetti nell'attivare nuove e più incisive misure finanziarie a livello eurounionale e, al contempo, un'attenzione particolarmente alta sulle modalità di impiego dei fondi aggiuntivi.

Espressamente, il Parlamento europeo, lo scorso novembre, a chiusura delle trattative sullo Strumento per la Ripresa e la Resilienza[167], ha proposto di prolungare il programma da 3 a 4 anni e di aumentare il prefinanziamento dal 10% al 20% per aiutare di più e più velocemente. Corrispettivamente la compagine parlamentare sovrannazionale ha, però, anche preteso un ruolo forte per l'Ufficio antifrode dell'UE (OLAF), per l'Ufficio della procura dell'UE (EPPO) e la Corte dei conti UE, il che non può non comportare una altrettanto elevata attenzione dei sistemi di controllo, prevenzione e repressione delle frodi da parte delle Istituzioni nazionali.

Si registra, in proposito, la recente adozione del Regolamento (UE, Euratom) n. 2223/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, che modifica il

---

[165] Il decreto legislativo dovrà essere adottato entro il 2 febbraio 2021.

[166] Schema di decreto approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 30 ottobre 2020 (AG 204). Il più recente dei pareri acquisiti su tale testo, ai sensi dell'art. 10 della L. n. 195/98, risulta essere quello del CSM, trasmesso con Deliberazione CSM 49/PA/2020 del 30 dicembre 2020.

[167] Quello che viene chiamato comunemente *Recovery Fund* ed è, in realtà, lo strumento temporaneo incorporato nel bilancio dell'UE a lungo termine, chiamato *Next Generation EU* (NGEU), con una dotazione di 750 miliardi di euro (360 miliardi in prestiti e 390 miliardi a fondo perduto), suddivisa fra *Recovery and Resilience Facility* (RRF) con 672,5 miliardi e altri 6 fondi minori (*ReactEU, Horizon Europe*, etc.).

regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode. Ciò nella considerazione che l'OLAF e l'EPPO dovranno *"instaurare e mantenere strette relazioni fondate sul principio di leale cooperazione e volte ad assicurare la complementarità dei rispettivi mandati e il coordinamento delle loro azioni"*[168], per assicurare l'impiego di tutti i mezzi disponibili per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.[169]

Da parte sua, la Commissione europea ha rilasciato, in data 17 settembre 2020, la Guida agli Stati membri per i piani di recupero e resilienza. Nell'ambito di tale documento, si segnala, in particolare, la precisazione che quando gli *audit*, degli Paesi appartenenti all'UE, rilevano che parte dei fondi spesi dallo Stato membro, nell'ambito dello strumento di recupero e resilienza, sono inficiati da irregolarità, è dovere di tale Stato recuperare i relativi importi dal beneficiario. Sembra del tutto ragionevole ipotizzare che entrambe le suddette fasi – controlli e recupero – debbano vedere come protagonista la Corte dei conti italiana, rispettivamente nelle funzioni di controllo e giurisdizionali.

Ciò riguarda anche l'ipotesi del mancato recupero, da parte dello Stato membro, in presenza di gravi irregolarità, poiché il recupero dei relativi importi, operato direttamente dalla Commissione, potrà configurare una tipica ipotesi di danno all'erario, a carico di chi abbia causato tale perdita di risorse.

Inoltre, nei casi in cui la Commissione abbia ricevuto informazioni che mettano seriamente in dubbio che le tappe fondamentali e gli obiettivi siano stati raggiunti nel rispetto dei suddetti principi di sana gestione finanziaria, effettuerà i relativi controlli, se del caso *in loco*.

La Commissione potrebbe anche decidere di compiere tali controlli con un approccio orizzontale o basato sul rischio, che copra tutti i Paesi. Qualora l'*audit* della Commissione rilevi gravi irregolarità, frodi, conflitti di interesse o corruzione, la Commissione recupererà un importo proporzionato e / o, nella misura applicabile, richiederà il rimborso anticipato dell'intero o di parte del sostegno al prestito.

---

[168] "Considerato" n. 4 del Regolamento in oggetto.

[169] Si segnala in proposito il nuovo contenuto del paragrafo 5 dell'art. 1 del Regolamento 883/2013, che ora all'originale testo: *"Ai fini dell'applicazione del presente regolamento, le autorità competenti degli Stati membri e le istituzioni, gli organi e gli organismi possono concludere accordi amministrativi con l'Ufficio. Tali accordi amministrativi possono riguardare, in particolare, la comunicazione di informazioni, lo svolgimento di indagini"*, ha aggiunto le parole "*e ogni misura per darvi seguito"*.

Riguardo all'EPPO (*European Public Prosecutor's Office*), esso è stato istituito nel 2017[170] e comincerà ad operare ad inizio 2021, con un livello centrale a Lussemburgo e con procuratori delegati nei Paesi membri. Lo stesso avrà il compito di avviare indagini, perseguire e promuovere azioni penali per i reati contro il bilancio comunitario, come le frodi a danno dell'IVA transfrontaliera oltre i 10 milioni di euro, ma anche corruzione e riciclaggio di denaro.

La Procura europea svolgerà, inoltre, le funzioni di pubblico ministero presso gli organi competenti degli Stati nazionali. Il 28 settembre 2020 è stato designato il componente italiano della Procura europea. Le funzioni di Procuratore Generale Europeo sono state conferite a Laura Kövesi e quelle di suoi vice al componente italiano e a quello tedesco.

Ricordiamo che tale organismo vede la partecipazione di 22 dei 27 Stati appartenenti all'Unione (ne fanno parte Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna). Hanno finora scelto di restarne fuori Svezia, Ungheria, Polonia, Irlanda e Danimarca, ma sono tuttora in corso negoziati per l'adesione.

Merita di essere segnalata la pubblicazione, il 30 settembre 2020, della Relazione della Commissione UE[171] sullo Stato di diritto 2020, in particolare del capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia.

Per la funzione giudiziaria, oltre alle consuete osservazioni sulla durata dei processi e a un richiamo alle raccomandazioni del GRECO[172] sulla questione della mancanza di un'adeguata regolamentazione dell'attività politica dei magistrati, merita di essere riportato l'apprezzamento del livello avanzato della digitalizzazione dei procedimenti presso gli organi giurisdizionali, con la notazione positiva che *"le soluzioni digitali già esistenti e il quadro giuridico vigente hanno consentito di proseguire alcune delle attività degli organi giurisdizionali durante la pandemia di COVID-19"*.

Si segnala, infine, per i profili strettamente inerenti alla funzione giurisdizionale, riferita alla protezione delle finanze dell'Unione, che, in data 16 dicembre 2020 è stato adottato il

---

[170] Col medesimo regolamento 2017/1939 già citato.

[171] Documento SWD (2020) 311 *final*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: *"Relazione sullo Stato di diritto 2020 - La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea"*. Si veda in proposito, per una valutazione, il *Dossier* n° 40 dell'Ufficio Rapporti con l'Unione Europea della Camera dei Deputati, in data 21 ottobre 2020.

[172] *Group of States against Corruption* (GRECO), Quarto ciclo di valutazione, Relazione sulla conformità, raccomandazione X.

Regolamento (UE, EURATOM) n. 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, riguardante il regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

Ivi si legge, al "considerato" n. 8, che gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria a condizione, tra l'altro, che *"le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti"*, il che descrive le funzioni della Corte dei conti italiana in maniera, per una volta, particolarmente precisa.

Nell'articolato, viene di conseguenza sancita tale esigenza[173] e vengono incluse[174], ai fini della qualificazione dello Stato di diritto, le precise funzioni facenti capo alla Corte dei conti e, più nello specifico, alle Procure contabili, per quanto attiene, segnatamente, alle azioni per il recupero dei fondi indebitamente versati e all'effettiva e tempestiva collaborazione con l'OLAF e con la EPPO.

## *2 Le conferme della giurisdizione contabile nella giurisprudenza della Corte di cassazione.*

Oramai la Corte di cassazione è pacificamente orientata a riconoscere la giurisdizione del Giudice contabile anche nei confronti di soggetti privati, persone fisiche o giuridiche, beneficiari finali dei finanziamenti, nonché degli amministratori delle società percipienti.

Si registra, pertanto, una rarefazione dei ricorsi su tale questione di giurisdizione e, conseguentemente, delle pronunce delle Sezioni Unite della Corte regolatrice sul tema dei fondi europei.

L'orientamento è sostanzialmente consolidato, già a seguito della pronuncia delle Sezioni Unite n. 20701 del 10 settembre 2013. Infatti, in virtù del principio di assimilazione, in base al quale la tutela degli interessi europei deve essere la medesima di quella riservata agli interessi pubblici nazionali[175], esso risulta direttamente applicabile ai danni inferti ai fondi UE, essendo stato ciò ribadito anche recentemente dalla Suprema Corte (Cass. SS.UU. n. 30526 del

---

[173] Cfr. art. 2, lettera b).

[174] All'art. 4, par. 2, lettere da d) a g).

[175] Il principio risultava già recepito dalle Sezioni Unite penali (sent. 1235/2010) ed è stato richiamato nella pronuncia n. 20701/2013, che in forza dello stesso ha affermato che *"gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali, con la conseguenza che gli Stati sono tenuti ad agire con gli stessi mezzi e adottando le stesse misure previste dal diritto interno per la protezione dei medesimi beni giuridici, attivandosi, dunque, la giurisdizione della Corte dei conti in tutte le fattispecie di protezione del bilancio della Comunità europea dalle frodi, avendo la Corte di Giustizia specificato che detto obbligo degli Stati necessariamente ricomprende ogni azione di diritto amministrativo, tributario o civile, diretta a riscuotere o a recuperare risorse ovvero obbligazioni comunitarie conseguite o per converso eluse in modo fraudolento, nonché ad ottenere il risarcimento del danno".*

22 novembre 2019).

In particolare, si è confermato che è configurabile un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di contributo e il soggetto privato che, ponendo in essere i presupposti per l'illegittima percezione del finanziamento o disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, abbia frustrato lo scopo perseguito dall'amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate.

La giurisprudenza di legittimità ha tenuto, ulteriormente, a precisare che, ai fini del radicamento della giurisdizione della Corte dei conti sul danno erariale, a seguito della illecita percezione del contributo pubblico, risulta decisiva la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione degli scopi perseguiti con la contribuzione, non avendo rilevanza né la qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico, il quale ben può essere un soggetto di diritto privato destinatario della contribuzione, né il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato.

Tra le ormai poche decisioni che, nel 2020, hanno dato luogo alla conferma di tali arresti da parte del giudice di legittimità, merita di essere segnalata l'ordinanza n. 7009 dell'11 marzo 2020, che espressamente li applica al regime di *set-aside* in agricoltura, in cui si ribadisce che l'agenzia AGEA, nello svolgimento dei compiti di somministrazione dei contributi, anche in questa particolare funzione della regolazione della produzione agricola, associa alla realizzazione del relativo programma tutti i soggetti inseriti nelle attività preparatorie e di finalizzazione esecutiva, sicché anche i percettori senza titolo dei relativi fondi, per il concreto impegno alla illecita fruizione degli stessi, assumono la "*qualità di parte di un rapporto di servizio*".

È ormai ampiamente condivisa anche l'inclusione, assieme ai fondi ricompresi in programmi e progetti (come è caratteristico per i fondi strutturali), delle erogazioni dirette tipiche del Primo Pilastro della Politica Agricola Comune (FEAGA, in particolare), che non vanno intesi come mero sostegno al reddito dell'agricoltore, data la connessione con precisi impegni di mantenimento di condizioni agroambientali che qualificano l'erogazione. Non è, quindi, configurabile un differente trattamento, in termini di giurisdizione, fra le erogazioni dell'UE dirette e indirette (si veda per tutte, in proposito, tra le pronunce dell'anno di riferimento, la sent. del 15/9/2020, n. 241 della Sezione Prima d'Appello).

Anzi l'estensione, in tali ambiti, della giurisdizione della Corte dei conti deve intendersi

comprensiva anche delle spese dirette dell'UE (che non transitano neppure da agenti pagatori interni). Mentre era già da ritenersi perfezionata l'*interpositio legislatoris,* con la disposizione di cui all' art. 1, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (estensiva della giurisdizione anche all'ipotesi in cui il danno sia cagionato ad amministrazione diversa dall'ente di appartenenza del suo autore), la chiusura del cerchio giunge direttamente dai Trattati UE.

In base ad essi e, specificamente, agli artt. 47 del TUE e 335 del TFUE, si può ricomprendere nella categoria di persona giuridica pubblica l'Unione stessa, avendo l'effetto di configurare la specifica figura di danno erariale, costituita dalla frode che lede gli interessi finanziari eurounionali, che va a pregiudicare la portata e l'efficacia del diritto europeo.

Più interessante, nel periodo di riferimento della presente relazione, è stata la recente evoluzione della questione del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione, ai sensi dell'art. 267, comma 3, del TFUE.

Presso la Corte dei conti tale eventualità processuale si verifica, più di sovente, in ambito di giudizio pensionistico, ma è stata esaminata anche in sede di giudizio di responsabilità (con rigetto dell'istanza di rinvio pregiudiziale, da ultimo, Sez. Prima d'appello del 4/3/2020, n. 37; Sez. Seconda d'app. con sent. del 30/1/2020, n. 17).

Nel 2020 si è, in proposito, resa evidente la criticità con riferimento alla particolare questione della possibilità delle Sezioni Unite della Cassazione di risolversi per il rinvio pregiudiziale, in sede di ricorso da una delle magistrature speciali, riguardo alla violazione dei limiti esterni.

Il fulcro della questione è, infatti, se l'omesso rinvio pregiudiziale possa essere considerato violazione dei limiti della giurisdizione.

Altro tema è se sussista l'obbligo di tale rinvio. La problematica è stata affrontata dal Supremo Consesso di legittimità, nella sentenza del 18 settembre 2020, n. 19598, in termini innovativi e, a prima lettura, divergenti rispetto alla pronuncia della Corte costituzionale n. 6/2018.

In sostanza, il giudice di legittimità ha sollevato una questione pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE ed ha rimesso gli atti alla Corte UE, perché ha ritenuto che *"la possibilità di giudicare ammissibile il ricorso e dare corso all'esame nel merito dello stesso è ostacolata da una prassi interpretativa nazionale",* contraria al diritto UE, secondo la quale il mancato rinvio pregiudiziale non sarebbe sindacabile dalle SS.UU. nell'ambito dei limiti della ricorribilità per *"questioni sulla giurisdizione"*.

Si osserva, innanzitutto, che è la prima volta che un giudice superiore si rivolge ad una corte internazionale per risolvere un contrasto con un altro giudice superiore. Il ricorso proveniva dalla Giustizia amministrativa, ma le parallele situazioni delle due giurisdizioni speciali interessate, la contabile e l'amministrativa, rendono significativa la questione anche nel presente plesso.

Il rinvio pone alla CGUE tre quesiti: se la nozione di motivi «inerenti» ovvero «attinenti» alla giurisdizione, ai sensi degli artt. 111, comma 8, Cost. e 362, comma 1, c.p.c., recepita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 6 del 2018, sia compatibile con il diritto europeo, nella parte in cui essa pregiudica *«l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione e l'effettività della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive di rilevanza comunitaria»*; se non sia, invece, necessario superare quella nozione restrittiva ed ammettere i ricorsi per cassazione contro le sentenze del Consiglio di Stato, che abbiano violato il diritto europeo e che abbiano omesso il rinvio pregiudiziale alla Corte UE, ai sensi dell'art. 267 TFUE; se, infine, sia compatibile con il diritto europeo l'orientamento del Consiglio di Stato sulla questione di merito.

Le prospettive di approfondimento sono molteplici e numerosi approfondimenti dottrinali sono stati avviati.

Per rassegnare sinteticamente le questioni aperte, sarà sufficiente considerare i seguenti aspetti: in primo luogo, non è chiaro quale sia l'effetto della violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale, che potrebbe, in teoria, essere motivo di condanna per lo Stato membro; inoltre, si osserva che far rientrare la mancata sottoposizione della questione alla Corte di Giustizia dell'UE fra le questioni formalmente relative alla giurisdizione attribuisce alla CGUE la natura di "altra" giurisdizione; correlativamente, si potrebbe sostenere che è stata introdotta una qualificazione della CGUE quale "giudice naturale"[176], al quale non è consentito sottrarre la cognizione della causa senza dar luogo ad un "diniego di giurisdizione"[177]; ne consegue, alla stregua di tali interpretazioni, la difficoltà di concepire sia la equiordinazione sia la subordinazione tra le Corti, europea e nazionale.

---

[176] Ai sensi dell'art. 25 della Costituzione. Nella legislazione tedesca, ad esempio, essa è qualificata come "giudice legale", sicché la sottrazione della questione ad essa è motivo di accesso diretto alla Corte costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*), che è ivi non solo "Giudice delle leggi", ma anche "Giudice dei diritti".

[177] Ciò, peraltro, in aperto contrasto con la pregressa e consolidata affermazione che *"il potere interpretativo della Corte di Giustizia Europea non si sostituisce al giudice del caso concreto e permane in via esclusiva al giudice nazionale l'esercizio della funzione giurisdizionale"* (Cass., SS.UU. Civ. del 5/7/2013, n. 16886), come recentemente richiamato in Corte dei conti - Sezioni Riunite con la sentenza n. 13 dell'11/5/2020.

Occorrerà, infine, valutare se questa interpretazione evolutiva del concetto di giurisdizione, che consentirebbe alla Suprema Corte di sindacare non solo le norme che individuano *"i presupposti dell'attribuzione del potere giurisdizionale"*, ma anche quelle che stabiliscono *"le forme di tutela"*, attraverso cui la giurisdizione si estrinseca, non conduca ad una forzatura del sistema in aperta contraddizione con la richiamata sentenza n. 6/2018 della Consulta.

Occorre, infine, notare che lo stesso giudice di legittimità richiama un caso deciso dalla CGUE su questione analoga a quella del merito, rendendo per ciò stesso meno giustificabile un nuovo rinvio, data la presenza del precedente.

Si è anche notato che la Corte di cassazione non si è mai pronunciata, in termini di questione di giurisdizione, per ipotesi analoghe in senso lato, di mancata remissione alla Corte costituzionale in un giudizio svoltosi in una delle giurisdizioni speciali.

Il pronunciamento della Corte di Giustizia UE, se vorrà farsi carico ampiamente della questione, sarà sui vari punti estremamente interessante.

### *3 La giurisprudenza delle sezioni regionali e di appello, unitamente ai dati statistici.*

Ciò premesso e passando alle attività svolte in sede giurisdizionale contabile, si rileva che complessivamente nella materia risulta confermata, anche nel 2020, la proposizione di rilevanti iniziative giudiziarie, nonché l'emissione di numerose sentenze da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali e delle Sezioni di appello.

I beneficiari finali risultano i soggetti prevalentemente convenuti in giudizio, perlopiù, in relazione ad episodi di frode e, quindi, a fattispecie di illecita percezione o indebito utilizzo dei finanziamenti connotate da dolo, collegate anche a procedimenti penali.

I comportamenti illeciti, venuti in evidenza, hanno riguardato le diverse fasi dell'erogazione del finanziamento, dall'ottenimento di finanziamenti sulla base di dichiarazioni mendaci per mascherare il difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento, specialmente con riferimento alla conduzione di superfici, in realtà, non nella propria disponibilità; alla mancata realizzazione delle attività finanziate; alla produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte; alla fittizia rappresentazione di acquisti nemmeno effettuati; o, ancora, alla percezione di contributi in violazione delle prescrizioni relative alla destinazione dei beni realizzati con il finanziamento; ovvero al mantenimento della destinazione prevista dal bando per un certo numero di anni; allo sviamento dalle finalità

previste dai bandi.

Sono state riscontrate frodi e irregolarità nella utilizzazione di contributi in agricoltura o per la formazione professionale; nell'utilizzo di contributi destinati a imprese ubicate in zone colpite da eventi sismici o da calamità naturali.

In alcuni casi, è emerso il concorso di amministratori o funzionari pubblici preposti ai controlli (Sez. II/A n. 31/2020; Sez. II/A n. 15/2020). Sono stati anche accertati casi di mancato possesso di requisiti idonei per la percezione del contributo, ottenuto comunque con produzioni di documentazione falsificata; l'omesso mantenimento per il periodo previsto dei livelli occupazionali richiesti in sede di erogazione del finanziamento; l'indebita percezione di contributi nel settore delle energie rinnovabili.

Più in particolare, fra le numerose **sentenze in primo grado** emesse dalle sezioni giurisdizionali regionali, molto numerose sono state le condanne per percezioni di contributi in agricoltura, conseguenti a dichiarazioni mendaci circa la disponibilità di terreni posseduti in realtà senza titolo (Basilicata n. 8/2020, n. 26/2020; Calabria n. 260/2020, n. 328/2020, n. 375/2020; Friuli-Venezia Giulia n. 28/2020, n. 44/2020, n. 167/2020; Lazio n. 627/2020; Lombardia n. 228/2020; Puglia n. 74/2020, n. 172/2020, n. 177/2020, n. 205/2020; Sicilia n. 8/2020, n. 11/2020, n. 35/2020, n. 39/2020, n. 70/2020, n. 81/2020, n. 113/2020, n. 140/2020, n. 146/2020, n. 147/2020, n. 198/2020, n. 199/2020, n. 528/2020, n. 541/2020 con partecipazione all'illecito del responsabile del Centro di Assistenza Agricola, n. 827/2020).

Significative anche le condanne conseguenti alla indebita percezione di finanziamenti pubblici per progetti di attività commerciale, chiusi prima del decorso dei 5 anni, stabiliti dal bando, oltre al ricorso, in molti casi, a false dichiarazioni per testimoniare la destinazione utilizzo dei fondi ricevuti (Campania n. 10/2020, n. 74 /2020, n. 110/2020, n. 112/2020, n. 183/2020; Calabria n. 266/2020, n. 329/2020; n. 407/2020; Lazio n. 198/2020; Lombardia n. 48/2020; Toscana n. 274/2020).

Altre significative pronunce hanno riguardato condanne per aver indebitamente ottenuto contributi pubblici cofinanziati per corsi di formazione, tramite dichiarazioni mendaci e false attestazioni sulle ore di corso e sulla presenza degli studenti (Abruzzo n. 1/2020; Puglia n. 9/2020; Calabria n. 200/2020); per utilizzo di false fatturazioni e dichiarazioni mendaci per progetti di impresa non portati a compimento (Abruzzo n. 3/2020; n. 76/2020), compreso un caso di mancata riconversione lavorativa dal settore pesca al settore agricolo (Sicilia n. 185/2020), anche creando fittizie prestazioni di lavoro dipendente occasionale (Abruzzo n.

75/2020) ovvero per percepire contributi per opifici inesistenti o con sede legale fuori regione o provincia (Abruzzo n. 67/2020; Basilicata n. 26/2020, Trentino AA TN n. 70/2020); o per progetti di ampliamento di impresa effettuati solo cartolarmente (Molise n. 20/2020 e n. 21/2020); o per progetti di attività imprenditoriali volti all'innovazione a sostegno del *Wireless Internet Service Provider* (Piemonte n. 134/2020); ovvero ancora per la realizzazione di progetti di studio in realtà di scarsissimo valore e totalmente inutili per l'Amministrazione, finanziati dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo di Rotazione per la formazione professionale affidati a soggetti esterni senza bandi di gara e con varie irregolarità procedurali (Lazio n. 126/2020).

Una indagine particolarmente rilevante, svolta in collaborazione con OLAF, ha riguardato l'utilizzo di false fatturazioni e dichiarazioni mendaci nell'attività promozionale della pesca, attraverso una società di pubblicità, che, con la complicità di altre società, sovrafatturava importi oggetto del finanziamento europeo, cagionando un danno all'erario di oltre 2 milioni di euro (Lazio n. 493/2020, ma anche Trentino AA TN n. 11/2020).

Un'altra interessante vicenda, che ha visto accolta la richiesta di condanna della procura contabile, ha riguardato il fallimento dell'iniziativa finanziata con ingenti fondi pubblici (circa 3 milioni e mezzo di euro), relativa alla realizzazione di un sistema di collegamento veloce dal porto di Termoli ai porti croati di Spalato e Dubrovnik per il trasporto di persone, autocarri e merci, con l'acquisto, a tal fine, di un catamarano da parte della Regione per diversi milioni di euro (Molise n. 5/2020); ovvero ancora altra ipotesi ha riguardato l'illecita percezione a danno del Gestore Servizi Energetici, da parte di una società, di incentivi pubblici relativi alla realizzazione e gestione di impianto serricolo-fotovoltaico per la produzione di energia rinnovabile collegata ad attività agricola (requisito per l'incentivo), in realtà mai esercitata (Sardegna n. 280/2020).

Molto frequenti anche le ipotesi di sviamento dei finanziamenti dagli scopi per i quali erano stati erogati (Friuli-Venezia Giulia n. 45/2020; Sicilia n. 55/2020). Si ricorda, in particolare, una vicenda nell'ambito dei progetti regionali, relativi a interventi di riattivazione dell'attività produttiva delle imprese e degli indennizzi, effettuati da un Comune a seguito di eventi sismici, dove società, soci, tecnici e periti sono stati condannati per aver ottenuto indebitamente contributi pubblici e comunitari, utilizzandoli per fini diversi da quelli previsti (Abruzzo n. 13/2020).

Particolarmente rilevante, per la tutela del cittadino contribuente, la condanna conseguente all'illecita gestione di un finanziamento erogato, a valere sui fondi europei, ad una

associazione *antiracket* da parte del suo Presidente, attraverso falsificazione della documentazione relativa a spese in realtà mai sostenute per prestazione di incarichi professionali, retribuzioni di personale e forniture di beni e servizi (Puglia n. 186/2020); nonché la condanna relativa alla gestione di centri di accoglienza, dove la società responsabile stipulava una falsa convenzione con la parrocchia, al fine di ottenere illecitamente l'aggiudicazione dell'appalto ed incassare i relativi fondi stanziati, che sarebbero stati successivamente reinvestiti e riciclati in altre attività imprenditoriali o per fini personali attraverso false attestazioni, dichiarazioni e rendicontazioni (Toscana n. 163/2020).

Nel corso del 2020 sono, inoltre, intervenute in materia **numerose decisioni delle Sezioni di appello, sia centrali sia della regione Sicilia**, che hanno, in gran parte, confermato le pronunce di primo grado ovvero che hanno accolto appelli della Procura avverso sentenze di rigetto della domanda attrice. Esemplificativamente, si richiamano le decisioni in merito alla mancata attuazione del progetto di risparmio energetico con utilizzo delle stesse strutture per altro impianto preesistente, attraverso false fatturazioni per opere inesistenti e false dichiarazioni (Sez. I/A n. 2/2020); alla illecita percezioni di finanziamenti in agricoltura per conduzione di terreni senza titolo (Sez. Prima d'Appello n. 9/2020, n. 34/2020, n. 52/2020, n. 241/2020 con partecipazione all'illecito del responsabile del Centro di Assistenza Fiscale, n. 326/2020; Sez. Seconda n. 118/2020, n. 254/2020; Sez. Appello Sicilia n. 1/2020, n. 29/2020, n. 24/2020, n. 44/2020); alla indebita percezione di finanziamenti per attività chiuse prima del decorso dei 5 anni stabiliti dal bando (Sez. Seconda n. 235/2020); allo sviamento di ingenti fondi percepiti per la realizzazione di un servizio residenziale turistico semi protetto a valore sociale, a favore di soggetti con disabilità e/o con parziale autosufficienza (Sez. Terza n. 184/2020); allo sviamento realizzato attraverso un progetto di ristrutturazione immobiliare da adibire, secondo il progetto finanziato, a struttura ricettiva, ma utilizzato come abitazione principale dell' utilizzatrice dei fondi (Sez. I/A n. 277/2020); allo sviamento di ingenti risorse, oltre 7 milioni di euro, erogati da diversi Ministeri per la realizzazione di una serie di progetti culturali, utilizzati invece per fini diversi da quelli stabiliti, mediante l'uso di false contabilizzazione e false fatturazioni per operazioni inesistenti (Sez. II/A n. 15/2020); allo sviamento, realizzato attraverso l'indebito utilizzo del contributo percepito da una ditta, inerente all'acquisto di una imbarcazione per *charter* velico escursionistico, con equipaggio di fatto utilizzato per scopi diversi da quelli previsti nel programma finanziato (Sez. II/A n. 119/2020).

Numerose condanne sono conseguite, altresì, alla percezione di indebiti finanziamenti in conseguenza di utilizzo di fatture per operazioni inesistenti o sovrafatturate (Sez. I/A n. 300/2020, Sez. I/A n. 68/2020, Sez. III/A n. 151/2020), anche nel settore della produzione di abbigliamento sportivo con fondi per l'imprenditoria giovanile (Sez. I/A n. 35/2020); o per utilizzo di falsi documenti e dichiarazioni attestanti il possesso in capo alle società dei requisiti tecnici e finanziari necessari per ricevere il finanziamento (Sez. I/A n. 107/2020; Sez. II n. 137/2020, n. 150/2020); o per aver omesso di attestare di aver già ottenuto in passato altre provvidenze (Sez. II/A n. 28/2020); ovvero per aver utilizzato false certificazioni e fatturazioni per progetti di impresa non portati a termine (Sez. I/A n. 212/2020; Sez. II/A n. 45/2020).

In particolare, si segnalano una condanna per un rilevante importo (oltre 1 milione e mezzo di euro) per la mancata realizzazione di un progetto di sviluppo, finalizzato alla *"trasformazione del latte, del siero e della scotta bovina ed ovicaprina in specialità farmaceutiche di largo spettro curativo"*, con rinvenimento di uno stabilimento in totale stato di abbandono (Sez. I/A n. 212/2020); una condanna per il danno conseguente a false dichiarazioni attestanti l'impegno alla produzione biologica, nonché l'occultamento del ricorso sistematico al tradizionale metodo di produzione con utilizzo di mangimi chimici (Sez. I/A n. 217/2020); o per illeciti derivanti dalla mancata assunzione dei lavoratori per il periodo prescritto dal bando ovvero una condanna per mancato rispetto degli obblighi previsti dall'atto di adesione riguardo al periodo di occupazione minima dei lavoratori e all'assolvimento dell'obbligo di formazione (Sez. I/A n. 223/2020); una significativa condanna, per oltre 3 milioni di euro, per una articolata truffa, effettuata tramite fatturazioni per operazioni inesistenti e triangolazione di capitali tra più società di cui una finanziaria, che operava per drenare liquidità nei capitali di quattro società con il sesto, per un progetto volto a promuovere lo sviluppo e a salvaguardare i livelli occupazionali, mai portato a termine (Sez. III/A n. 172/2020).

Particolare importanza riveste, infine, nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti per danni cagionati direttamente alla Commissione europea, ormai pacificamente riconosciuta, la sentenza della Sez. II/A n. 313/2020 che conclude, con la condanna dei responsabili a diversi milioni di euro, una articolata e complessa vicenda, che ha dato origine a più giudizi e che ha visto coinvolta, presso plurimi plessi, gradi e fasi, anche la Commissione UE, quale soggetto interveniente a fianco della Procura contabile, per ribadire non solo la sussistenza della giurisdizione contabile, ma anche la necessità di un effettivo completo ristoro

dei danni al bilancio comunitario, che solo l'azione del PM contabile è in grado di assicurare, a tutela dei cittadini contribuenti nazionali ed europei. L'importanza di questa pronuncia è particolarmente evidente in un momento in cui forte è l'impegno anche dell'Unione europea, con spese a carico del bilancio eurounionale, per superare la grave crisi pandemica in corso e i suoi effetti negativi sull'economia degli Stati membri.

Nel settore risultano essere stati adottati anche rilevanti provvedimenti cautelari di sequestro conservativo ed azioni revocatorie a tutela del credito.

Quanto ai dati numerici, in primo grado risultano essere state emesse, nel 2020, complessivamente n. 66 sentenze, per un importo complessivo di condanne per euro 27.500.796,67

La ripartizione delle condanne, in relazione alla tipologia di fondi interessati, vede euro 8.059.733,09 per i fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR) ed euro 14.195.683,68 per i fondi di sviluppo infrastrutturale, di provenienza sia europea che nazionale o regionale (FESR-fondi Min. Sviluppo economico, fondi regionali, leggi speciali, di incentivazione es. l. n. 488/92); euro 5.245.379,90 per il fondo della formazione professionale (FSE).

Circa la ripartizione delle sentenze di condanna per sezione regionale, risultano: n. 7 sentenze della Sez. Abruzzo (tot. euro 1.147.247,84); n. 3 sentenze della Sez. Basilicata (tot. euro 2.107.976,53); n. 7 sentenze della Sez. Calabria (tot. euro 695.081,24); n. 5 sentenze della Sez. Campania (tot. euro 89.581,11); n. 4 sentenze della Sez. Friuli-Venezia Giulia (tot. euro 1.235.700,03); n. 4 sentenze della Sez. Lazio (tot. euro 5.218.022,02); n. 2 sentenze della Sez. Lombardia (tot. euro 501.576,71); n. 3 sentenze della Sez. Molise (tot. euro 3.642.613,71); n. 1 sentenza della Sez. Piemonte (tot. euro 80.352,63); n. 6 sentenze della Sez. Puglia (tot. euro 3.228.725,36); n. 1 sentenza della Sez. Sardegna (tot. Euro 6.147.946,58); n. 18 sentenze della Sez. Sicilia (tot. euro 2.082.812,91); n. 2 sentenze della Sez. Toscana (tot. euro 1.088.974,14); n. 2 sentenze della Sez. Trentino AA - sede di Trento (tot. euro 226.185,86); n. 1 sentenze della Sez. Veneto (tot. 8.000,00).

In sede di appello risultano emesse n. 48 sentenze, per un importo complessivo di condanne di euro 43.239.691,15.

In ordine agli **atti di citazione** delle procure regionali, risulta complessivamente, nella materia, l'emissione nel 2020 di n. 72 atti di citazione, per un importo complessivo di euro 12.891.705,18, delle quali alcune già decise in primo grado.

I dati globali del **periodo 2008-2020** risultano i seguenti.

Per le sentenze di primo grado emesse risultano complessive: 1.243 sentenze (n. 66 nel 2020; n. 82 nel 2019; n. 94 nel 2018; n. 111 nel 2017; n. 158 nel 2016; n. 119 nel 2015; n. 101 nel 2014; n. 107 nel 2013; n. 128 nel 2012; n. 114 nel 2011; n. 93 nel 2010; n. 60 nel 2009 e n. 10 nel 2008), per un importo di condanne pari a totali euro 757.746.743,33 (nel 2020 euro 27.500.796,67; nel 2019 euro 56.131.798,11; nel 2018 euro 63.576.988,75; nel 2017 euro 46.465.295,55; nel 2016 euro 70.496.433,94, nel 2015 euro 119.625.875,33; nel 2014 euro 68.136.629,36; nel 2013 euro 95.998.555,47; nel 2012 euro 68.254.157,63; nel 2011 euro 66.472.391,80; nel 2010 euro 47.980.220,53; nel 2009 euro 24.561.891,51; nel 2008 euro 2.545.708,68).

Nello stesso periodo **le citazioni emesse** risultano complessivamente n. 2.042 (nel 2020 n. 72; nel 2019 n. 151; nel 2018 n. 217; nel 2017 n. 179; nel 2016 n. 104; nel 2015 n. 193; nel 2014 n. 179; nel 2013 n. 180; nel 2012 n. 181; nel 2011 n. 190; nel 2010 n. 159; nel 2009 n. 145; nel 2008 n. 92), per un importo totale pari a euro 1.400.661.038,96 (nel 2020 euro 12.891.705,18; nel 2019 euro 64.380.163,02.; nel 2018 euro 75.868.019,21; nel 2017 euro 99.644.087,83; nel 2016 euro 51.334.734; nel 2015 euro 223.372.589,17; nel 2014 euro 144.937.921,79; nel 2013 euro 111.976.476,94; nel 2012 euro 102.344.974,65; nel 2011 euro 157.997.247,58; nel 2010 euro 152.632.126,57; nel 2009 euro 136.260.993,02; nel 2008 euro 67.020.000,00).

### *4 Le segnalazioni da parte delle Forze di Polizia.*

È costantemente implementato il valido sistema di comunicazioni, da parte del Comando generale della Guardia di finanza, che invia sistematicamente copia delle segnalazioni da essa inoltrate a varie amministrazioni, in seguito alla conclusione di indagini relative alle frodi europee.

Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2020 la Guardia di finanza ha inoltrato alla Procura generale 47 segnalazioni, relative a frodi comunitarie, per un importo complessivo di 242.107.848,75 euro.

Anche il Comando Carabinieri politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito dell'attività investigativa e di controllo nel settore delle contribuzioni agricole e nelle frodi agroalimentari di cui al D.P.R. n. 129/2009, ha proceduto all'inoltro alle Procure regionali di segnalazioni relative alla conclusione di indagini riguardanti indebite percezioni o truffe nel settore dei contributi in agricoltura.

In totale, nel 2020, sono state inviate 10 segnalazioni per un importo complessivo di euro 924.061,81.

Sull'importo totale di euro 243.031.910,56, relativo ad un numero complessivo di 57 segnalazioni: n. 11 riguardano fattispecie afferenti al FESR (interventi infrastrutturali) e ai relativi cofinanziamenti nazionali, per complessivi euro 11.916.518,75; n. 42 attengono ai fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR-PAC) per euro 230.290.641,81; n. 2 si riferiscono al FSE (formazione professionale) per euro 712.750,00; n. 2 concernono il fondo per la pesca FEP per euro 112.000,00.

## *5 L'attività di coordinamento*

L'elevato numero delle istruttorie e di condanne, relative ad illeciti utilizzi di fondi pubblici di provenienza eurounionale, oggi scontate anche nei confronti dei beneficiari, delle società e dei suoi amministratori e soci, degli intermediari, per danni cagionati al bilancio nazionale per progetti di matrice europea, gravanti o transitati sul bilancio nazionale, così come nei confronti delle spese dirette dell'UE (come un *unicum* in Europa), dimostra che l'attività delle Procure e delle Sezioni giurisdizionali contabili riveste un ruolo primario per assicurare l'effettivo perseguimento delle finalità risarcitorie e di prevenzione affidate alla Corte dei conti, a garanzia di una sana gestione finanziaria e del corretto utilizzo dei fondi pubblici nazionali ed sovrannazionali.

La stima degli organismi europei (commissione europea e Olaf) nei confronti delle procure contabili ha portato a rapporti consolidati negli anni, a scambi di informazioni, a numerosi episodi di cooperazione a livello investigativo, ad attività di formazione comune, fino alla stipula di protocolli di intesa con OLAF (anche rinnovati e in corso di ulteriori rinnovi).

In un mondo dove il malaffare è sempre più organizzato e sempre più proiettato a livello internazionale, a volte per perfezionare gli illeciti, a volte per nascondere i profitti o per sfuggire ad una possibile aggressione dei beni, è fondamentale utilizzare tutti gli strumenti di cooperazione possibile per contrastare gli illeciti.

La finalità di tale tipologia di frodi è, ovviamente, quella di trarre un beneficio economico dagli stessi. Di conseguenza, il miglior modo per combatterli è negare ai criminali la possibilità di godere dei profitti illeciti, soprattutto se a danno della collettività.

Tutto questo ha spinto le Procure contabili a stringere rapporti, sempre più solidi, anche con le Procure penali ovvero a livello di Procura generale e di Procure territoriali. A ciò si

aggiunga che la Procura generale segue, con interesse, la completa realizzazione della Procura europea antifrode (EPPO) che, per le peculiari competenze che le sono affidate, dovrà necessariamente coordinarsi con le procure contabili dei Paesi membri, laddove esistenti, almeno per meglio perseguire la comune finalità della tutela del bilancio unionale.

Proprio al fine di creare sinergie a livello nazionale e internazionale nel contrasto agli illeciti, le procure contabili partecipano a progetti e tavoli comuni con Istituzioni impegnate nel contrasto a tali illeciti.

La Procura generale ha partecipato ai lavori del Tavolo tecnico, istituito per l'avvio del progetto di piattaforma informatica comune sulle frodi, elaborato dal Ministero delle politiche europee - Colaf e, una volta approvato il relativo programma dalla Commissione europea, interverrà anche alle successive riunioni del comitato tecnico esecutivo.

Tale interessante progetto è volto a fornire supporto alle autorità di gestione, che sono chiamate a svolgere le attività istruttorie nell'erogazione di fondi di provenienza europea, consentendo loro di conoscere importanti elementi di valutazione, quali l'esistenza, a carico dei richiedenti i benefici, di condanne penali o contabili ovvero la loro sottoposizione ad indagini svolte a livello nazionale o europeo, aiutandole in tal modo ad individuare le criticità connesse all'erogazione di fondi.

La Procura generale sta curando, inoltre, in collaborazione con il COLAF, un progetto di formazione, finanziato prevalentemente con fondi europei, nell'ambito del programma formativo intereuropeo *Hercule III*, proposto alla Commissione UE nel maggio 2019.

Il progetto, denominato C.A.T.O.N.E. (*Cooperation Agreements and training on Objectives and New Experiences*), si propone di realizzare una interlocuzione fra le Procure generali delle Corti europee con funzioni giurisdizionali, gli uffici di coordinamento nazionale antifrode e magistrati penali di Italia, Portogallo, Spagna, Francia e Grecia, attraverso un ciclo di conferenze internazionali, che si svilupperanno nel 2021, sul tema dell'azione coordinata di contrasto alle frodi. Parteciperanno rappresentanti dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e delle magistrature contabili e penali, nonché degli uffici investigativi antifrode, dell'Italia, della Francia, della Grecia, del Portogallo e della Spagna. Gli obiettivi del ciclo di incontri sono lo scambio di esperienze operative e la conclusione di accordi di collaborazione tra i soggetti partecipanti, sul modello di quello esistente tra l'OLAF e la Procura generale italiana.

Anche nel 2020 è proseguita la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle

frodi (OLAF), con il quale, nel 2013, era stato rinnovato il precedente protocollo di collaborazione (2006) con la sottoscrizione del nuovo Accordo di cooperazione amministrativa (ACA), secondo la terminologia prevista dal citato nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alle indagini svolte dall'OLAF, n. 883/2013 dell'11 settembre 2013.

Le anzidette attività di collaborazione hanno, inoltre, favorito lo sviluppo di ulteriori collegamenti con le Istituzioni Superiori di Controllo, europee ed extraeuropee, dotate di funzioni anche giurisdizionali, nell'ambito dell'organizzazione INTOSAI (Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo).

In tale contesto, la Procura generale ha fatto parte della delegazione della Corte dei conti che ha partecipato al XXIII INCOSAI, Congresso della INTOSAI - *International Organization of the Supreme Audit Institutions*, che si è svolto a Mosca dal 23 al 28 settembre 2019.

Nell'ambito dei lavori del Congresso, sono stati approvati all'unanimità, dai rappresentanti delle Istituzioni aderenti all'INTOSAI, i *"Principles of jurisdictional activities of SAIs"* (INTOSAI P-50). Si tratta di 12 principi, tra cui quelli dell'imparzialità del giudice, del giusto processo e della ragionevole durata dei giudizi, che costituiscono patrimonio comune delle Istituzioni superiori di controllo investite di funzioni giurisdizionali e che riflettono valori consacrati dalla Costituzione della Repubblica italiana e dalle principali Convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo.

L'approvazione dei *"Principles"* rappresenta il frutto del lavoro cui si è dedicato, per quasi quattro anni, il *Forum* delle Istituzioni superiori di controllo con funzioni giurisdizionali, che include più di 30 partecipanti tra cui la Corte dei conti italiana, riunitosi per la prima volta a Parigi nel novembre 2015.

Con la sottoscrizione della "Dichiarazione di Parigi", sono iniziate le attività di stesura del documento, il cui testo è stato progressivamente perfezionato e condiviso tra i rappresentanti delle Istituzioni aderenti al *Forum* in occasione delle successive riunioni tenute ad Abu Dhabi, a Marrakech, a Santiago del Cile e a Istanbul.

Il definitivo *endorsement* dei *"Principles"*, da parte dell'assemblea dell'organizzazione mondiale delle Istituzioni superiori di controllo, rappresenta, dunque, un risultato storico. A questo successo, la Procura generale ha contribuito con impegno ed entusiasmo, ponendo a disposizione del *Forum* le competenze e l'esperienza che fanno della Corte dei conti un modello per le magistrature contabili degli altri Paesi.

L'impegno internazionale della Procura generale è continuato nel corso del 2020,

seppure con le difficoltà nascenti dall'emergenza sanitaria che hanno fortemente limitato le possibilità di movimento e di incontro.

È, in particolare, proseguita l'attività dei *Working Group*, istituiti a seguito dell'approvazione dei Principi internazionali di Mosca, attraverso la compilazione di questionari e scambio di informazioni con omologhi uffici di altre ISC con funzioni giurisdizionali, in tema di:

- predisposizione di un documento comune sul tema "*The advantages of Jurisdictional SAIs to Society"*, volto a illustrare alle autorità pubbliche dei Paesi, le cui ISC non hanno competenze giurisdizionali, nonché alla comunità internazionale, il fondamento della giurisdizione contabile e i benefici che la stessa può produrre per la collettività e per l'economia;
- predisposizione, attraverso l'elaborazione e la compilazione di questionari analitici, di un documento comune denominato *"Guideline document gathering good practices of jurisdictional SAIs according to the 12 principles of INTOSAI P-50"*, contenente linee guida per l'applicazione pratica dei principi INTOSAI approvati a Mosca, sulla base delle *best practices* nazionali.

## CAPITOLO VII

## LE AZIONI DI RESPONSABILITÀ CONNESSE AI PROFILI DI CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

**(V.P.G. ALESSANDRA POMPONIO E V.P.G. ARTURO IADECOLA)**

*Sommario: 1. La giurisprudenza della Corte di cassazione. 2. La giurisprudenza di merito. 3. Le azioni di coordinamento e monitoraggio. 4. L'attività interistituzionale e internazionale.*

### *1 La giurisprudenza della Corte di cassazione.*

Nell'anno 2020, le Sezioni penali della Corte di cassazione hanno avuto, come negli anni precedenti, diverse occasioni per prendere in esame tematiche comuni o affini a quelle che caratterizzano la responsabilità amministrativo-contabile.

Nel presente paragrafo vengono illustrate alcune sentenze emesse, per lo più, in materia di delitti contro la pubblica amministrazione e, pertanto, riconducibili alla nozione di "corruzione in senso lato" o *maladministration*, su cui si incentra il sistema delineato dalla l. n. 190/2012 e dalla legislazione che a essa ha dato attuazione.

Ciò allo scopo di porre in rilievo le tendenze interpretative che accomunano gli orientamenti della Corte di cassazione e della Corte dei conti ovvero di evidenziare le differenze tra le linee esegetiche dell'una e dell'altra, di regola, giustificate dalle peculiarità della materia penale e dei princìpi che la regolano.

Con riguardo ai delitti di corruzione in senso stretto, la Suprema Corte ha affermato che, ai fini dell'integrazione del delitto di corruzione in atti giudiziari, è indifferente che l'atto compiuto sia conforme o meno ai doveri d'ufficio, assumendo rilievo preponderante la circostanza che l'autore del fatto sia venuto meno al dovere costituzionale di imparzialità e terzietà soggettiva ed oggettiva, alterando la dialettica processuale (Cass. pen., Sez. VI, 11 febbraio 2020, n. 11626, la quale ha precisato che il reato è configurabile anche nella forma della corruzione susseguente).

Nel contempo, essa ha ritenuto che l'induzione indebita a dare o promettere utilità può essere, alternativamente, esercitata dal pubblico agente, mediante l'abuso dei poteri, consistente nella prospettazione dell'esercizio delle proprie potestà funzionali per scopi diversi da quelli leciti ovvero con l'abuso della qualità, consistente nella strumentalizzazione della posizione

rivestita all'interno della pubblica amministrazione, anche indipendentemente dalla sfera di competenza specifica (Cass pen., Sez. VI, 6 febbraio 2020, n. 7971, inerente a una richiesta di danaro, ritenuta integrare abuso della qualità, rivolta da un cancelliere agli amministratori di un'azienda coinvolta in un'indagine, accreditando loro la possibilità di incidere, come impiegato dell'ufficio, sui tempi e sugli esiti del procedimento).

Con riferimento, invece, al reato di abuso d'ufficio, è stato evidenziato che esso è integrato dalla condotta del responsabile di un ufficio pubblico, che ricorra arbitrariamente e sistematicamente alla collaborazione di personale esterno, pur potendo far fronte alle esigenze istituzionali attraverso il personale interno, arrecando vantaggio al privato cui conferisce incarichi retribuiti, sussistendo, in tal caso, il profilo della c.d. doppia ingiustizia (Cass. pen., Sez. VI, 6 febbraio 2020, n. 7972).

A tal proposito, si è ritenuto che l'ingiustizia del vantaggio patrimoniale procurato o del danno arrecato debba sussistere anche nel caso di violazione dell'obbligo di astensione (Cass. pen., Sez. VI, 6 febbraio 2020, n. 12075). Si trattava, nella specie, dell'omessa astensione di un sindaco, che aveva preso parte alla delibera di Giunta di riconoscimento di un debito fuori bilancio, in favore di un'impresa, dalla quale era stato convenuto in giudizio, ai sensi dell'art. 191 T.U.E.L., per il soddisfacimento di un credito derivante dall'effettiva esecuzione di lavori pubblici, risultati utili per il Comune.

Alcune delle decisioni emesse hanno avuto per oggetto le modificazioni apportate all'ordinamento penale dalla legislazione dell'emergenza.

Proprio con riguardo all'abuso d'ufficio, va ricordato il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con l. 11 settembre 2020, n. 120, recante "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*" ed in vigore dal 17 luglio 2020, che ha previsto numerose misure finalizzate a contribuire alla ripresa delle attività produttive e degli investimenti pubblici, nonché alla semplificazione e allo sviluppo tecnologico dell'attività amministrativa.

Oltre alle disposizioni in materia di responsabilità amministrativo-contabile (artt. 1, 2, 6 e 21) viene, qui, in rilievo l'art. 23, che ha modificato il delitto in questione (art. 323 c.p.), sostituendo alle parole *"in violazione di norme di legge e di regolamento"*, la locuzione *"in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità"*.

Come ha osservato il giudice di legittimità, la modifica investe solo uno dei due segmenti di condotta rilevanti ai fini dell'integrazione del delitto e, cioè, quello della violazione

di legge. Essa non interessa, invece, la posizione dell'incaricato di pubblico servizio, il quale ometta di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un proprio congiunto o negli altri casi prescritti.

Prosegue la Corte rilevando che, sulla base della modificazione, il delitto può oggi essere integrato solo dalla violazione di fonti primarie, con esclusione dei regolamenti attuativi, le quali abbiano, inoltre, un contenuto vincolante precettivo da cui non residui alcuna discrezionalità amministrativa.

Si tratta di una innovazione che il Supremo Consesso ritiene "*di grande impatto"*, la quale ha "*notevolmente ristretto l'ambito di rilevanza penale del delitto di abuso d'ufficio con inevitabili effetti di favore applicabili retroattivamente ai sensi dell'art. 2, comma 2, cod. pen.*" (Cass. pen., Sez. feriale, 25 agosto 2020, n. 32174).

In materia di peculato, invece, la Corte regolatrice ha approfondito l'incidenza delle disposizioni che hanno ridefinito il ruolo degli esercenti attività alberghiere, quali incaricati della riscossione dell'imposta di soggiorno. Ha affermato, al riguardo, che integra tale reato la condotta del gestore di una struttura ricettiva, che ometta di versare al Comune le somme riscosse a titolo di imposta di soggiorno, pur realizzata prima delle modifiche introdotte dell'art. 180 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito nella legge n. 77 del 20 luglio 2020, atteso che la novella non ha comportato una *abolitio criminis*, bensì solo un fenomeno di successione di norme extrapenali, incidenti su elementi normativi della fattispecie relativi alla qualifica soggettiva del gestore (Cass. pen., Sez. VI, 28 settembre 2020, n. 30227; nello stesso senso Id., 28 ottobre 2020, n. 36317).

Nella motivazione della decisione, il giudice di legittimità ha precisato che, a seguito della modifica normativa, il gestore è divenuto soggetto passivo dell'obbligazione tributaria, con diritto di rivalsa sul fruitore del servizio, sicché non può più considerarsi quale "agente contabile" con obbligo di rendiconto delle somme riscosse per conto dell'ente.

Al di là di questa specifica ipotesi, la giurisprudenza sul peculato – e sui suoi rapporti con gli altri delitti contro la p.a. – appare confermata dall'affermazione che l'utilizzo di denaro pubblico, per finalità diverse da quelle previste, integra il reato di abuso d'ufficio, qualora l'atto di destinazione avvenga in violazione delle regole contabili, sebbene sia funzionale alla realizzazione, oltre che di indebiti interessi privati, anche di interessi pubblici obiettivamente esistenti e per i quali sia ammissibile un ordinativo di pagamento o l'adozione di un impegno di spesa da parte dell'ente, mentre integra il più grave reato di peculato nel caso in cui l'atto di

destinazione sia compiuto in difetto di qualunque motivazione o documentazione ovvero in presenza di una motivazione di mera copertura formale, per finalità esclusivamente private ed estranee a quelle istituzionali.

Su tale premessa, la Cassazione ha annullato con rinvio la condanna per peculato del presidente di un'azienda pubblica, rilevando che l'accertata violazione della normativa per la scelta della ditta appaltatrice e la mancata osservanza delle norme di contabilità, in assenza della prova della non corrispondenza dell'importo erogato al valore delle opere realizzate, avrebbero potuto integrare, al più, il reato di abuso di ufficio (Cass. pen., Sez. VI, 23 settembre 2020, n. 27910).

Di elevato interesse, per le evidenti assonanze con i giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per uso non consentito della carta di credito, è poi la decisione per la quale la prova dell'indebito utilizzo della carta, concessa per effettuare spese istituzionali, può desumersi, quanto meno a livello indiziario, dalla omessa o insufficiente rendicontazione delle spese sostenute dal pubblico agente, di cui non si fornisca una puntuale giustificazione neppure in sede processuale, atteso che tale condotta è altamente sintomatica dell'avvenuta appropriazione (Cass. pen., Sez. VI, 4 marzo 2020, n. 12087). Si trattava di un caso in cui l'amministratore di una società per azioni, con capitale interamente pubblico, aveva effettuato spese di importo cospicuo, mediante una carta di credito aziendale, anche in concomitanza di un viaggio privato all'estero e in prossimità della prevista interruzione del vincolo lavorativo, il che avrebbe impedito il recupero delle somme non rendicontate mediante compensazione con gli emolumenti dovuti.

Si è, poi, ribadito che non configura il delitto di peculato, bensì un mero inadempimento contrattuale, il mancato versamento al Comune appaltante, da parte della società incaricata del servizio di rimozione forzata dei veicoli in divieto di sosta, della quota pattuita in relazione alle somme coattivamente riscosse dai privati, a titolo di remunerazione del servizio prestato, in quanto il denaro non corrisposto non è qualificabile come "altrui" rispetto al soggetto obbligato (Cass. pen., Sez. VI, 13 ottobre 2020, n. 37674).

Appare opportuno segnalare, altresì, diverse decisioni che si sono soffermate sull'estensione delle qualifiche soggettive di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio, non sempre coincidenti con la qualità di titolare di rapporto di impiego o di servizio con la p.a., che comporta il radicarsi della giurisdizione della Corte dei conti.

È stato, ad esempio, ribadito che riveste la qualifica di pubblico ufficiale il medico che

presta attività professionale presso una clinica convenzionata con il servizio sanitario nazionale, in quanto concorre a formare e a manifestare la volontà della pubblica amministrazione in materia di pubblica assistenza sanitaria, esercitando in sua vece poteri autoritativi e certificativi (Cass. pen, Sez. VI, 27 settembre 2020, n. 27766).

Allo stesso modo, si è ritenuto che il presidente di un'associazione di volontariato, facente parte del sistema integrato di protezione civile, riveste la qualifica di incaricato di pubblico servizio, con la conseguenza che la condotta di appropriazione di somme di denaro, erogate all'associazione dalla direzione regionale della protezione civile per il perseguimento delle finalità pubbliche del sistema, integra il delitto di peculato (Cass. pen., Sez. VI, 29 gennaio 2020, n. 14171).

Può, infine, essere utile segnalare una decisione, secondo la quale la causa di non punibilità prevista dall'art. 384, comma primo, c.p. (concernente la necessità di salvare sé medesimo o un prossimo congiunto da un grave e inevitabile nocumento nella libertà o nell'onore), trova applicazione anche nei confronti del pubblico ufficiale che ometta di denunziare un reato di cui, con ragionevole ed elevata probabilità, possa essere chiamato a rispondere a titolo di concorso (Cass. pen., Sez. VI, 2 luglio 2020, n. 21516).

È invece noto che, secondo la Corte dei conti, il rischio di essere convenuti in giudizio, per rispondere di un danno erariale, non esime l'agente pubblico dall'obbligo di denunciare il danno stesso al Procuratore regionale (art. 52 c.g.c.; cfr. Corte conti, Sez. riun. giur., 30 gennaio 2017, n. 2/QM).

## *2 La giurisprudenza di merito.*

Le sentenze di condanna dei giudici contabili, pronunciate nel corso del 2020, si riferiscono prevalentemente a vicende di rilevanza penale qualificate in quella sede come peculato (art. 314 c.p.), concussione (art. 317 c.p.), corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.), induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-*quater*), abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) e truffa (art. 640 e 640-*bis* c.p.).

Nell'ambito delle pronunce di condanna per responsabilità amministrativo contabile integranti anche il reato di **peculato** (**art. 314 c.p.**), si segnalano numerose sentenze che, in primo grado e in appello, hanno interessato somme affidate a Gruppi consiliari regionali per garantirne il funzionamento, utilizzate, invece, per scopi personali dai singoli consiglieri

(Sardegna n. 6/2020, n. 45/2020, n. 83/2020, n. 84/2020, n. 86/2020, n. 236/2020, n. 241/2020, n. 242/2020, n. 281/2020, n. 285/2020, n. 286/2020; Sez. I/A n. 213/2020; Liguria n. 16/2020, n. 17/2020, n. 46/2020, n. 51/2020, n. 80/2020, n. 83/2020, n. 84/2020; Lombardia n. 38/2020).

Molteplici anche le condanne per ammanchi dovuti ad omessa riscossione o mancato riversamento di imposte o tariffe, diritti e contributi, che hanno visto coinvolte società di riscossione, dipendenti dell'Agenzia delle entrate o della Camera di commercio, agenti contabili di Comuni o di aziende ospedaliere (Veneto n. 24/2020, per imposte pubblicitarie e di affissione; Sez. II/A n. 159/2020, per contributi di partecipazione a manifestazioni locali; Sez. II/A n. 91/2020, per diritti di consultazione archivi informatici; Calabria n. 243/2020, per canoni idrici; Campania n. 495/2020, per prestazioni sanitarie; Lazio n. 253/2020, per proventi da servizio di riscossione telematica di marche da bollo; Marche n. 130/2020, per marche da bollo; Abruzzo n. 11/2020, per visure annullate e diritti riscossi e non riversati).

Non sono mancati casi di beni materiali sottratti da agenti pubblici, che ne avevano disponibilità o ai quali erano stati affidati in ragione del proprio ufficio, come il caso di un infermiere che si è appropriato di medicinali e articoli medicali (Sicilia n. 290/2020); ovvero danni patrimoniali e all'immagine conseguenti ad episodi appropriativi in enti locali e persino in una Questura (Lombardia n. 56/2020, per coinvolgimento del responsabile del servizio finanziario di un Comune; Sardegna n. 288/2020, sempre in caso di coinvolgimento del cassiere presso una Questura; Toscana n. 125/2020).

Un caso particolare ha riguardato un agente di un Commissariato di Polizia, che si è appropriato di somme sottoposte a sequestro (Sicilia n. 169/2020) e un pilota militare, che ha distrutto un velivolo per l'esecuzione di manovre acrobatiche non previste, dopo aver modificato il piano di volo (Molise n. 3/2020).

Non sono mancati casi di illeciti rimborsi per spese di vitto e alloggio non giustificate da finalità di servizio (Calabria n. 336/2020) o non inerenti attività istituzionali dell'ente (Toscana n. 103/2020), come casi di uso privato di auto di servizio e false attestazioni di presenze in servizio (Trento n. 48/2020), rimborsi spese e compensi per incarichi e incentivanti non dovuti (sez. II/A n. 148/2020, Sez. I/A n. 23/2020).

Per i casi rilevanti in sede penale, ai sensi dell'**art. 318 c.p.**, i giudici contabili hanno ritenuto configurare ipotesi di responsabilità amministrativa per la condotta tenuta da direttore di vari lavori di manutenzione di una azienda ospedaliera per aver favorito, edulcorando i controlli sul corretto svolgimento dei lavori, le imprese appaltatrici in cambio del pagamento

di somme (Lazio n. 195/2020); la condotta di un dipendente abilitato ad assegnare lavori e a coordinare le imprese del servizio di manutenzione alloggi di un Istituto per l'edilizia sociale, che ha creato un sistema corruttivo in relazione alla gestione e assegnazione di appalti (Sez. II/A n. 165/2020); la condotta di un consulente di un assessore regionale alla sanità, nonché commissario straordinario della Asl, per aver favorito sistematicamente un imprenditore nei procedimenti amministrativi in cambio di tangenti (Sez. III/A n. 6/2020); la illegale gestione degli ormeggi delle banchine del porto a privati, da parte di un militare della Marina Militare, in servizio presso una Capitaneria di Porto (Toscana n. 106/2020); la condotta di un ufficiale dell'Aeronautica e due dipendenti civili del Ministero della Difesa per il danno, cagionato al Ministero della Difesa-Aeronautica Militare, per alterazione delle procedure di aggiudicazione di gare d'appalto per lavori di ristrutturazione e manutenzione di basi militari, in cambio di dazioni illecite (Lazio n. 589/2020); attività illecita di un dipendente dell'Agenzia delle Entrate per intermediazione di sgravi fiscali dietro compenso (Toscana n. 81/2020); nella condotta di un agente della Polizia per accessi illeciti alle banche dati del Ministero Interno e dell'anagrafe comunale per attingere e divulgare informazioni, in favore di titolari di agenzia investigativa (Lazio n. 608/2020).

Alcuni casi, qualificati in sede penale come **concussione** di cui all'**art. 317 c.p.**, sono stati oggetto di sentenze di condanna per responsabilità amministrativa nei confronti di funzionari dell'Agenzia delle Entrate (Campania n. 7/2020), di militari della GdF (Basilicata n. 7/2020) o dei Carabinieri (Sez. II/A n. 183/2020 , Marche n. 157/2020) o della Polizia municipale (Sez. II/A n. 244/2020), per aver richiesto tangenti consistenti in somme di denaro nell'ambito di controlli in materia fiscale o di ordine pubblico. È venuta, altresì, in rilievo un'ipotesi di concussione da parte di un dirigente della motorizzazione civile, nei confronti di titolare di scuola nautica, per pilotare esami, al fine del conseguente rilascio della patente nautica agli allievi (Emilia-Romagna n. 17/2020).

Sono state, inoltre, oggetto di condanna molteplici condotte illecite dannose, poste in essere da un curatore fallimentare di un Tribunale, fattispecie che aveva avuto una grande eco mediatica sulla stampa, così minando il prestigio e la credibilità dell'amministrazione giudiziaria (Emilia-Romagna n. 6/2020); un odioso caso di concussione ha riguardato, vieppiù, una indebita concessione, da parte di un medico dell'INPS, di assegni di invalidità a favore di soggetti non aventi diritto in cambio di prestazioni sessuali (Toscana n. 233/2020).

Un rilevante caso di corruzione in materia di lavori pubblici (**art. 319 c.p.**) ha portato

alla condanna per responsabilità erariale, per oltre 2 milioni e mezzo di euro, un sindaco, un dirigente e un funzionario comunale implicati in un vasto sistema corruttivo, volto a garantire, ad un ristretto numero di imprese aggregate tra loro, l'aggiudicazione sistematica degli appalti dell'ente, con ribassi di gran lunga inferiori ai valori medi, che hanno in tal modo cagionato un significativo danno alla concorrenza (Sez. I/A n. 341/2020 conferma Campania n. 272/2017 e sentenza non definitiva-ordinanza n. 1280/2014). Sempre in materia di appalti pubblici si segnalano ipotesi di corruzione, in ambito comunale, di un sindaco per favorire il rinnovo ad una società del servizio di igiene urbana (Lombardia n. 36/2020), nonché del responsabile del servizio mobilità e trasporti di un Comune per illeciti nell'affidamento ed esecuzione di appalti relativi al trasporto pubblico locale (Lombardia n. 134/2020). È stata, inoltre, oggetto di condanna la condotta illecita di un dirigente del genio civile che ha adottato, in cambio di denaro, un parere tecnico sulla base del quale era stata stipulata una transazione favorevole ad una società (Sicilia n. 684/2020).

Nell'ambito di illeciti contestati in sede penale *sub* **art. 319 c.p.**, sono altresì da evidenziare condanne per responsabilità amministrativa, in relazione a comportamenti rientranti nella fattispecie delittuosa della c.d. **corruzione per asservimento**, dove alti funzionari pubblici (civili e militari) sono stati ritenuti responsabili di avere, spesso in un lungo arco temporale, asservito la funzione pubblica alla complessiva protezione degli interessi del privato, in forza delle utilità ricevute o promesse.

I danni contestati come danni da tangente o all'immagine e, talora, da disservizio, conseguenti a tali gravi episodi corruttivi, sono stati rilevati specialmente in materia di verifiche fiscali, come il caso della corruzione del direttore di una Agenzia delle Entrate regionale; o di un alto Ufficiale della Guardia di Finanza per ritardare o evitare lo svolgimento di indagini fiscali, nei confronti di corruttori e della loro società, per un lungo arco temporale, in cambio di soldi o anche dell'assunzione di un parente (Sez. II/A n. 130/2020 conferma Veneto n. 117/2016; Sez. I/A n. 343/2020 conferma Campania n. 317/2019); ovvero del dirigente di un Comune per turbare la regolarità di gare di appalto bandite dall'ente, favorendo società gestite dal corruttore (Lombardia n. 181/2020).

Sempre con riferimento a casi inquadrati in sede penale nella fattispecie di cui all'art. 319, sono state ritenute configuranti responsabilità amministrativa le condotte illecite di un magistrato di una commissione tributaria regionale, che ha ricevuto somme di denaro per l'accoglimento di un ricorso tributario (Lombardia n. 180/2020); la condotta di un dipendente

dell'ufficio invalidi della ASL, per aver creato false posizioni di beneficiari di trattamenti indennitari, senza averne titolo (Lombardia n. 47/2020); la condotta di funzionari dell'Agenzia delle Entrate che hanno ricevuto somme di denaro da soggetti sottoposti a verifica fiscale (Sez. I/A n. 287/2020, Sez. II/A n. 51/2020, Emilia-Romagna n. 18/2020) e di dipendenti dell'ufficio tributi di un Comune nell'ambito di attività relative ad accertamenti e procedimenti tributari relativi a TARSU e TARES (Sicilia n. 594/2020); nonché del responsabile dei sevizi finanziari di un Comune, per episodi di corruzione nell'ambito della gestione dell'appalto del servizio di riscossione dei tributi comunali (Sez. I/A n. 325/2020); la condotta del dirigente del settore finanziario di un Comune o del direttore amministrativo di una ASL, che hanno percepito tangenti per la liquidazione di fatture relative a prestazioni di attività e servizi inesistenti, sovrafatturate o già pagate o che avrebbero dovuto restare a carico del gestore (Puglia n. 346/2020, Sez. I/A n. 37/2020); la condotta di un carabiniere per favorire un pregiudicato, evitandogli controlli (Calabria n. 259/2020); la condotta di un capo dipartimento della PCM, volta a favorire la società aggiudicataria di una gara, in cambio di una commessa per la fornitura informatica affidata alla società di un parente (Lazio n. 76/2020); la condotta del sindaco di un Comune che percepiva denaro per favorire la convenzione tra l'ente e la società, relativamente al servizio di igiene urbana ovvero del direttore della Direz. Rag. Gen. Provveditorato ed Economato di un Comune nell'ambito dei servizi di igiene urbana e ambientale, nonché di raccolta e smaltimento di rifiuti (Sicilia n. 69/2020). Un caso particolare ha riguardato la corruzione di operatori doganali, ai fini dell'attestazione dell'uscita di merci dal territorio nazionale, previa apposizione di timbro CONALBI ("visto uscire") sulle bollette doganali e fatture fittizie, per dimostrare l'esportazione di merci, in realtà mai avvenuta, ai fini di illeciti rimborsi IVA (Lazio n. 87/2020).

Anche i comportamenti rientranti nei casi di **corruzione per induzione indebita** a dare o promettere utilità, configuranti reati propri dall'**art. 319-*quater*** c.p., sono stati oggetto di condanne da parte del giudice contabile, per danni patrimoniali e all'immagine.

Queste hanno riguardato comportamenti di soggetti appartenenti alle forze di Polizia, per aver richiesto e ottenuto somme di denaro (Piemonte n. 90/2020) da società presso la quale era in corso una verifica fiscale (Lombardia n. 139/2020), nonché di funzionari e consiglieri comunali che hanno indotto vari professionisti privati a corrispondere denaro, in relazione a pratiche edilizie dagli stessi presentate (Toscana n. 263/2020) ovvero imprenditori a consegnare denaro per approvazione modifiche di lottizzazione edilizia (Sicilia n. 375/2020).

Altri episodi hanno riguardato un ispettore del lavoro presso una ASL, che ha indotto privati a corrispondere somme di denaro per evitare ispezioni e sanzioni amministrative (Lazio n. 294/2020); o un responsabile dell'ufficio tecnico di un istituto regionale, che ha richiesto somme per l'erogazione di contributi pubblici, non spettanti o spettanti in misura minore, ai proprietari di ville storiche (Sez. III/A n. 81/2020).

Nell'attività corruttiva sopra descritta, le utilità promesse e ricevute dai pubblici ufficiali si sono manifestate *sub specie* diverse, talune dagli immediati contenuti patrimoniali, altre nella forma di regalie ovvero di posti di lavoro per congiunti.

In tali pronunce, si è avuto modo di ribadire come la dazione di remunerazione per l'attività criminosa, svolta in favore del soggetto corruttore, cagioni un danno di importo almeno pari alle utilità conseguite dal funzionario pubblico, confermando la generale presunzione del comportamento delle imprese di scaricare, sugli appalti pubblici aggiudicati, l'elevato ammontare del costo delle tangenti pagate, meccanismo che consente all'imprenditore di trarre le attese utilità dall'accordo corruttivo.

La quantificazione del danno ha riguardato, spesso, oltre che il danno patrimoniale, il danno all'immagine e il danno da disservizio, sotto il profilo dello squilibrio o alterazione del nesso sinallagmatico tra l'azione dell'amministratore che, in pregiudizio dell'ente pubblico, persegue propri illeciti interessi personali e la maggiore spesa gravante sull'ente, a seguito dell'attività illecita ovvero la spesa affrontata dall'ente per l'erogazione delle indennità di carica, che va considerata come "inutiliter data", integralmente o almeno in parte, verificandosi uno "sviamento" delle energie lavorative verso finalità illecite.

Nelle ipotesi di condanna per danno all'immagine, nella giurisprudenza citata, persiste la distinzione tra i fatti commessi dopo l'introduzione della legge anticorruzione n. 190/2012, che ha individuato nel doppio delle utilità percepite il criterio di quantificazione di massima del danno all'immagine e quelli precedenti, non necessariamente limitati a tale importo.

In altri casi, le fattispecie oggetto di condanna, da parte del giudice contabile, hanno riguardato ipotesi qualificate, in sede penale, come rientranti anche nel reato di **abuso d'ufficio**, seppure non sempre in quella sede si è pervenuti ad una condanna definitiva, spesso per le strette maglie di configurabilità di tale reato.

A tal riguardo, sono state oggetto di attenzione, sotto il profilo del danno all'immagine o anche patrimoniale, diversificate condotte, come quella di un funzionario di polizia, che ha commesso illeciti, dietro corresponsione di utilità, nella istruzione di pratiche finalizzate al

rinnovo o rilascio di permessi di soggiorno e nulla osta (Piemonte n. 69/2020); ovvero la condotta antigiuridica di un agente della polizia municipale (Toscana n. 78/2020) o di un responsabile dell'area di vigilanza di un Comune (Sardegna 196/2020); la condotta di un sindaco in relazione all'attribuzione di incarichi retribuiti a soggetti privi di requisiti (Sicilia n. 418/2020; Sez. II/A n. 217/2020); la condotta dei componenti della commissione di un concorso universitario, per l'attribuzione di un contratto di lavoro a tempo determinato a soggetto privo dei requisiti con conseguenti contenziosi (Sicilia n. 545/2020); la violazione degli obblighi di controllo delle attività di macellazione, da parte del dirigente veterinario, responsabile del controllo presso stabilimento di macellazione (Sicilia n. 559/2020); la condotta di un militare della Guardia di finanza, che ha favorito contribuenti sottoposti a controllo fiscale violando il segreto d'ufficio (Piemonte decreto n. 69/2020); la condotta di un dipendente dell'Agenzia delle Entrate, che ha attribuito illecitamente 91 codici fiscali a persone inesistenti (Sez. II/A n. 43/2020); la condotta del sindaco, di un assessore e di un dirigente di un Comune per aver stipulato, a carico del bilancio dell'ente, contratti di locazione di strutture abitative per assegnarle a persone prive di requisiti, con pagamenti di canoni elevati, da parte del Comune, a fronte di canoni irrisori o neppure corrisposti da parte degli assegnatari (Sez. II/A n. 135/2020); danni cagionati ad una università da illeciti e irregolarità; nonché rivelazioni di segreti d'ufficio da parte di un dirigente amministrativo (Piemonte n. 65/2020).

Infine, numerose sono le sentenze che si sono pronunciate su fattispecie configuranti, in sede penale, il **reato di truffa** (**art. 640 c.p.**), **anche aggravata** per il conseguimento di erogazioni pubbliche (**art. 640 bis c.p.**). Molte di queste decisioni sono riferite alla gestione di contributi pubblici e fondi di provenienza anche europea, di cui si riferisce nel capitolo di questa relazione, dedicato a tali fattispecie.

Tra le ipotesi residuali, si segnalano, in particolare, numerose condotte che hanno riguardato l'assenteismo, per il reiterato allontanamento dal lavoro senza alcuna giustificazione (Molise n. 17/2020; Calabria n. 83/2020; Emilia-Romagna n. 16/2020; Sicilia n. 125/2020; Toscana n. 55/2020, n. 75/2020, n. 267/2020, n. 16/2020; Friuli-Venezia Giulia n. 148/2020; Sardegna n. 294/2020). Molto frequenti si sono rivelati anche i casi di esercizio di attività libero-professionale, in costanza di rapporto di lavoro a tempo pieno, in assenza di autorizzazione (Trentino-Alto Adige - Trento n. 36/2020; Piemonte n. 70/2020) ovvero durante l'assenza dal servizio per malattia (Toscana n. 305/2020) o durante la fruizione di permessi di cui alla Legge n. 104/1992 (Friuli-Venezia Giulia n. 20/2020).

Altri casi hanno riguardato rimborsi di carburante non dovuti (Sardegna n. 5/2020); permessi sindacali fruiti in base a documentazione contraffatta (Emilia-Romagna n. 90/2020); indebita percezione, da parte di un presidente di un comitato, di contribuzioni pubbliche a titolo di rimborso spese per l'organizzazione di manifestazioni di interesse turistico, sulla base di false attestazioni relative al sostenimento di costi inesistenti (Emilia-Romagna 41/2020); indebita percezione, per assenza dei requisiti, di contributi di autonoma sistemazione, erogati dal Comune, a seguito di sisma a privati cittadini sulla base di false attestazioni (Umbria n. 62/2020, n. 64/2020); indebita percezione, da parte del titolare di una farmacia convenzionata con il SSN, di rimborsi per farmaci e dispositivi medici (bombole di ossigeno), prescritti da personale medico, ma in realtà mai acquistati (Lazio n. 403/2020); mancata realizzazione di un'opera pubblica (raccordo ferroviario), da parte di una società (Lombardia n. 43/2020); indebita percezione di compensi erogati, dalla Asl, ad associazione esercente attività di soccorso primario e trasporto infermi e feriti, sulla base di false attestazioni circa lo svolgimento del servizio (Puglia n. 73/2020).

L'attività complessiva delle Procure contabili, nel corso del 2020, ha portato a condanne in questo ambito per circa euro **27.213.227** al netto delle significative fattispecie che, pur costituendo illeciti anche di rilevanza penale, sono state considerate nel capitolo di questa relazione relativo all'illecito utilizzo di fondi di provenienza europea.

Quanto sin qui esposto, unito alla circostanza che, nei casi sopra citati, non sempre in sede penale si è poi giunti ad una definitiva sentenza di condanna, essendo stato il reato, in molte occasioni, dichiarato prescritto e alla considerazione che, nella gran parte dei casi, le azioni di responsabilità sono state assistite da provvedimenti cautelari a tutela del credito, mette ancora una volta in evidenza l'importanza della attività delle Procure contabili, che garantiscono l'effettività dei recuperi, in un campo in cui privare il responsabile di tali illeciti del prospettato guadagno e costringerlo a riparare anche ai danni ulteriormente cagionati con la sua illecita condotta, oltre a svolge una preziosa funzione risarcitoria, costituisce l'unica vera finalità di deterrenza.

### *3 Le azioni di coordinamento e monitoraggio.*

La Procura generale, nell'ambito delle sue competenze in ordine al coordinamento delle attività delle Procure regionali, riceve dalla Guardia di finanza, in ottemperanza alla Circ. n. 212112/2017, le comunicazioni, inviate anche direttamente alle Procure regionali, in materia di

reati contro la pubblica amministrazione.

Nel corso del 2020, sono pervenute n. 35 segnalazioni concernenti reati contro la P.A. (n. 4 Emilia-Romagna, n. 4 Calabria, n. 7 Sicilia, n. 5 Lombardia, n. 1 Trentino A.A. BZ, n. 1 Toscana, n. 2 Puglia, n. 3 Lazio, n. 1 Liguria, n. 6 Piemonte, n. 1 Campania).

## *4 L'attività interistituzionale e internazionale.*

La Procura generale partecipa al "tavolo interistituzionale anticorruzione", costituto presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Il tavolo si propone di realizzare una incisiva collaborazione fra le Istituzioni nazionali impegnate nel contrasto alla corruzione sia sul versante preventivo che repressivo, anche in rapporto agli obblighi derivanti dalle Convenzioni internazionali stipulate dall'Italia.

Nell'ambito di questo organismo, la Procura generale partecipa alla *Task force* italiana di supporto all'*Anti corruption working group* del G20.

Si tratta di un gruppo di lavoro, istituito dal Ministero in vista della co-Presidenza (2020) e della Presidenza (2021) italiana del G20, che persegue l'obiettivo di fornire un supporto alla rappresentanza italiana nell'*Anti corruption working group,* sotto il profilo della condivisione di esperienze e di informazioni, della proposta di temi di discussione e della partecipazione alla predisposizione dei documenti ufficiali da sottoporre all'approvazione dei Paesi aderenti.

Nel più ampio ambito della lotta alla corruzione, sono stati individuati alcuni temi che saranno approfonditi nel 2021, in occasione della Presidenza italiana.

Tra queste tematiche, meritano di essere menzionate il rapporto tra corruzione e crimine organizzato, la c.d. misurazione della corruzione e la corruzione nel settore dello sport, oltre alla materia, divenuta centrale in poco tempo, delle misure di contrasto del fenomeno corruttivo, legato all'emergenza COVID-19.

## CAPITOLO VIII

## LA CRITICITÀ DELLA SPESA SANITARIA: DANNI ERARIALI NELLA SANITÀ E ATTIVITÀ DELLE PROCURE CONTABILI

**(V.P.G. PAOLA BRIGUORI E V.P.G. MARIA NICOLETTA QUARATO)**

*Sommario: 1. Profili generali e metodologia. 2. La malpractice medica e la riforma Gelli-Bianco. 3. Il danno iatrogeno nell'attività di indagine delle Procure regionali contabili. 4. Il danno per violazione da parte del medico del sinallagma contrattuale. 5. L'assenteismo in ambito sanitario. 6. Il danno causato dalla mala gestio delle risorse disponibili in ambito sanitario. 7. La spesa sanitaria nell'anno dell'emergenza: osservazioni conclusive.*

### *1 Profili generali e metodologia.*

Nell'esposizione che segue si segnala la casistica delle ipotesi più significative di responsabilità amministrativa in ambito sanitario, che hanno formato oggetto dell'*actio* risarcitoria delle Procure regionali nell'anno 2020.

Tale *focus* sull'attività requirente ha, infatti, ad oggetto la disamina dello specifico ambito delle criticità emergenti nella dinamica gestionale del sistema sanitario, tenendo conto che, per comprendere la complessità del fenomeno, l'analisi poggia sui recenti dati acquisiti dalla magistratura contabile in materia.

L'indagine involge, dunque, la trattazione dei profili oggettivi e soggettivi delle fattispecie considerate, in quanto caratterizzate da una multiforme tipologia di condotte non riconducibili, *strictu sensu*, alla sola colpa medica[178], ma anche a tutti quei[179] comportamenti dolosi, che cagionano danno all'erario, a prescindere su quale soggetto pubblico ricada il depauperamento, sia esso Stato o regione.

Il metodo di esposizione, che si è inteso adottare nella presente ricostruzione sistematica, mira ad esaminare, in forma aggregata, i dati acquisiti dagli uffici requirenti per offrire, elaborandoli, una visione unitaria e chiara del fenomeno relativo alla problematicità della spesa sanitaria, afferente all'individuazione del momento patologico e

[178] Si pensi al danno iatrogeno, di cui si tratterà nelle pagine che seguono.

[179] Tra le altre, quelle relative a incarichi e consulenze esterne, alla violazione del contratto di lavoro in esclusiva del sanitario, all'assenteismo, ad attività contrattuale, a fattispecie di danno connesse all'emergenza da Covid-19.

alla correlativa censura in sede contabile, in cui vengono perseguite le ipotesi di danno, che comportano gravi ricadute, in termini di lesione, sull'erario pubblico "sanitario".

***2. La malpractice medica e la riforma Gelli-Bianco.***

Come noto, in questo ambito, una buona parte delle indagini delle Procure regionali è riconducibile alla responsabilità del medico, in senso stretto, per danni causati dallo svolgimento dell'attività professionale (*recte*, per *malpractice*).

La legge n. 24 dell'8 marzo 2017 (c.d. Legge Gelli) ha innovato, profondamente, la materia della responsabilità medica, con indubbie ripercussioni sul piano della responsabilità amministrativa.

L'obiettivo principale della riforma è stato quello di ridurre il contenzioso in materia di c.d. *malpractice* medica, nonché di garantire ai pazienti, vittime di casi di *malasanità*, risarcimenti più sicuri ed in tempi più brevi.

Si rileva, sin d'ora, che si tratta di norme, peraltro, che trovano applicazione in relazione a fattispecie accertate solo dopo l'entrata in vigore della legge.

Nello specifico, l'esclusione dell'applicazione della predetta disciplina a fatti antecedenti alla sua entrata in vigore si giustifica alla stregua di ragioni formali, in assenza di un'espressa previsione di efficacia retroattiva e di ragioni sostanziali, in quanto ne deriverebbe un'ingiustificata sterilizzazione di tutte le azioni risarcitorie, nelle quali le aziende ospedaliere non abbiano seguito, in assoluta buona fede, una procedura all'epoca non prevista né richiesta da disposizioni di legge né, tantomeno, regolamentari, senza tralasciare che, in caso di sopravvenienze normative, il principio del *favor rei* opera solo in ambito penale (in termini, Corte Conti, Sez. giur. Lombardia, sent. 20 marzo 2018, n. 53).

Per quanto qui di rilievo, assume particolare importanza l'art. 9 della L. n. 24/2017. Esso prevede che l'azione di rivalsa, nei confronti dell'esercente la professione sanitaria, può essere esercitata solo in caso di dolo o colpa grave e, qualora costui non sia stato parte del giudizio o della procedura stragiudiziale di risarcimento del danno, l'azione *de qua* può essere attivata nei suoi confronti soltanto successivamente all'avvenuto ristoro, fondato su un titolo giudiziale o stragiudiziale, a pena di decadenza, entro un anno dall'effettuazione del pagamento.

Sullo stesso solco si muove anche la disposizione secondo cui, nel giudizio di rivalsa e in quello di responsabilità amministrativa, il giudice può desumere argomenti di prova dai riscontri assunti in altro procedimento giudiziario instaurato dal danneggiato, nei confronti della

struttura sanitaria o sociosanitaria o dell'impresa di assicurazione, se l'esercente ne è stato parte.

Inoltre, la decisione pronunciata nel giudizio promosso contro il plesso sanitario non fa stato nel giudizio di rivalsa, se il professionista in campo medico-infermieristico non è stato parte del processo, anche nell'eventualità in cui il procedimento si sia concluso con un accordo transattivo, il quale in nessun caso, può essergli opposto, nell'azione di rivalsa.

Va, infatti, rimarcato che, alla stregua della giurisprudenza contabile, formatasi sul punto, non può essere riconosciuta efficacia retroattiva rispetto alla nuova disciplina ed, in particolare, all'art. 13 della citata legge. Ciò in quanto, la norma da ultimo menzionata sancisce l'inammissibilità dell'azione di rivalsa o di responsabilità amministrativa sia nell'ipotesi di mancato coinvolgimento del medico, autore dell'asserito errore, nel giudizio civile introdotto dal terzo danneggiato sia in caso di riuscita delle trattative stragiudiziali con lo stesso (in termini, tra le altre, Sez. I centrale di appello, sent. n. 262/2018; Sez. giur. reg. Toscana, sent. n.108/2020).

Con tale articolato normativo, il legislatore ha inteso positivizzare, in particolare, la regola in base alla quale la struttura sanitaria, citata in giudizio dal danneggiato, ha l'obbligo di portare a conoscenza del medico, potenzialmente responsabile, l'avvenuto esercizio dell'azione risarcitoria civile.

Come si può senz'altro osservare, l'art. 13 palesa la *ratio* di mettere in condizione il professionista di valutare se agire o meno a tutela della propria sfera personale e patrimoniale, anche, eventualmente, prendendo parte al processo intentato nei confronti della sola struttura d'appartenenza.

Nel prevedere detto adempimento procedimentale, la norma di cui si discute ha, inoltre, disposto che "*l'omissione, la tardività o l'incompletezza delle comunicazioni di cui al presente comma preclude l'ammissibilità delle azioni di rivalsa o di responsabilità amministrativa di cui all'articolo 9*". Anche su questo punto, la giurisprudenza è chiara nel ritenere che, se tale onere di informazione è da ritenersi pacificamente applicabile a fatti generatori di un evento dannoso successivi all'entrata in vigore della legge, va da sé che anche l'art. 9, comma 7, non avrebbe potuto trovare applicazione se non per le sole situazioni di responsabilità extracontrattuale successive alla sua vigenza.

Diversamente opinando, non sussistendo nel precedente regime alcun analogo adempimento a carico dell'azienda sanitaria, qualora si ammettesse l'applicabilità del solo art. 9, si perverrebbe all'inammissibile risultato di alterare la disciplina giuridica sostanziale

vigente, nel momento in cui si è perfezionato l'evento generatore della responsabilità amministrativa[180], con la definitiva, quanto abnorme conseguenza, di paralizzare ogni possibile azione risarcitoria a tutela del patrimonio pubblico per tutti i fatti antecedenti al 1° aprile 2017 (Sez. II centrale d'appello, sent. n. 210/2020).

Indubbiamente, la previsione della obbligatorietà della copertura assicurativa, nell'esercizio della professione medica, ha ridotto gli ambiti per la configurazione di un danno erariale da risarcire, che ora coincide con tutte quelle ipotesi estreme di fatti dannosi non coperti dalla polizza in tutto o in parte ovvero coincidenti con la quota rientrante nella franchigia, per i quali l'amministrazione è stata chiamata a rispondere per conto del suo sanitario.

In caso di cessazione definitiva dell'attività professionale per qualsiasi causa, deve essere previsto un periodo di ultrattività della copertura per le richieste di risarcimento presentate, per la prima volta, entro i dieci anni successivi e riferite a fatti generatori della responsabilità verificatisi nel periodo di efficacia della polizza, incluso il periodo di retroattività della copertura. Questa ultrattività viene estesa anche agli eredi e non può essere assoggettata alla clausola di disdetta.

L'art. 10 della legge Gelli-Bianco impone, invece, alle strutture sanitarie di dotarsi di copertura assicurativa per la responsabilità civile verso terzi e verso i prestatori d'opera, anche per danni provocati dal personale, a qualunque titolo, operante presso le stesse.

La garanzia assicurativa deve, poi, prevedere una operatività temporale anche per gli eventi accaduti nei dieci anni antecedenti la conclusione del contratto di assicurazione, purché denunciati all'impresa assicurativa durante la vigenza temporale della polizza.

Altra novità di cui alla legge n. 24/2017 riguarda la creazione di un "Fondo di Garanzia", il quale provvederà a risarcire i pazienti per i danni cagionati da responsabilità sanitaria, nei casi in cui:

- il danno risulti eccedente rispetto ai massimali previsti dai contratti di assicurazione stipulati dalla struttura sanitaria o dal medico;
- la struttura sanitaria o il medico risultino assicurati presso un'impresa al momento del sinistro o successivamente si trovino in stato di insolvenza o di liquidazione coatta amministrativa;
- la struttura sanitaria o il medico non abbiano una copertura assicurativa per eccesso unilaterale dell'impresa assicuratrice oppure per sopravvenuta inesistenza o cancellazione dall'albo dell'impresa assicuratrice stessa.

[180] Si pensi, in particolare, alla condotta causale oppure alla *deminutio patrimonii*.

Si registra, tuttavia, l'attuale ritardo, caratterizzato dal fatto che, a più di tre anni di distanza dall'approvazione del provvedimento normativo, non risultano ancora adottati i regolamenti attuativi previsti dall'art. 10 [181].

Al di là dei problemi applicativi della nuova disciplina, si evidenzia che le azioni risarcitorie, per lo più, conseguono ad accertamenti eseguiti in sede civile o penale ovvero a seguito di transazioni, di modo che il danno contestato resta nell'ambito della categoria del danno indiretto ovvero conseguente ad esborsi che l'amministrazione è stata costretta ad effettuare a copertura degli errori medici dei suoi dipendenti.

Si rammenta che anche in ambito sanitario, a norma dell'art. 28 Cost., la responsabilità civile del dipendente pubblico, verso terzi, per fatti commessi nell'esercizio dell'attività si configura come solidale e paritetica rispetto a quella dell'amministrazione di appartenenza. La *ratio* della norma risiede nella necessità di assicurare massima copertura (e solvibilità) al diritto dei terzi danneggiati.

Siffatto principio, sul piano della tutela, si traduce nella possibilità per costoro di agire direttamente innanzi al giudice ordinario, nei confronti di ambo i soggetti o di uno di essi (nella specie, medico e struttura sanitaria) e, nel caso di accoglimento della domanda, di ottenere sentenze di condanna nei confronti di entrambi, con la logica conseguenza di potersi rivolgere per l'esecuzione direttamente alla P.A., notoriamente solvibile, per i danni non coperti dalla polizza assicurativa.

Pertanto, ove l'amministrazione sanitaria si trovi ad onorare l'importo derivante da un provvedimento sfavorevole, attingendo alle proprie finanze, si realizzano le condizioni per procedere all'esercizio dell'azione risarcitoria - in rivalsa - del danno indiretto prodotto all'erario dalla *malpractice* del proprio sanitario.

Il contenzioso civile, talvolta, si interseca con quello penale, allorquando evidentemente la condotta del medico assuma profili penalistici ed è configurabile come reato (di norma, reato "contro la persona"). In tal caso, l'azione civile è esercitata dai soggetti lesi con la costituzione

[181] In particolare, devono essere emanati: il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della salute, che dovrebbe definire criteri e modalità per la vigilanza e il controllo dell'IVASS sulle imprese di assicurazione che intendano operare in ambito sanitario (comma 5); il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previe intese con vari Enti ed Associazioni di categoria, che dovrebbe determinare i requisiti minimi delle polizze assicurative e le condizioni generali di operatività delle altre analoghe misure, anche di assunzione diretta del rischio (comma 6); il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della salute e sentito l'IVASS, che dovrebbe individuare i dati relativi alle polizze di assicurazione stipulate e alle altre analoghe misure, stabilire modalità e termini per la loro comunicazione all'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità e per l'accesso a tali dati (comma 7).

di parte civile nei confronti, appunto, dell'amministrazione e del sanitario.

In conclusione, il danno iatrogeno si collega a una fattispecie eventualmente valutabile su diversi piani (penale, civile e contabile) e, soprattutto, è oggetto di accertamento in sede di rivalsa innanzi alla Corte dei conti.

Come già accennato, la riforma Gelli ha introdotto una rilevante novità sul piano della liquidazione del danno erariale indiretto, in quanto pone un tetto di risarcibilità nei casi di colpa grave.

Ed, infatti, è previsto che in caso di accoglimento della domanda, proposta dal danneggiato nei confronti della struttura sanitaria o sociosanitaria privata o nei confronti dell'impresa di assicurazione titolare di polizza con la medesima struttura, la misura della rivalsa e quella della surrogazione richiesta dall'impresa di assicurazione, ai sensi dell'art. 1916, comma 1, c.c., per singolo evento, in caso di colpa grave, non possono superare una somma pari al valore maggiore del reddito professionale (ivi compresa la retribuzione lorda), conseguito nell'anno di inizio della condotta causativa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, moltiplicato per il triplo[182].

### *3. Il danno iatrogeno nell'attività di indagine delle Procure regionali contabili.*

In tema di danno iatrogeno, le Procure che hanno emesso il più alto numero di citazioni, con richieste di importi di danno rilevanti per *malpractice* medica, sono quelle del Lazio, Lombardia, dell'Umbria, della Liguria, della Sicilia e della Toscana.

Nello specifico, la Procura regionale per il **Lazio** presenta un gran numero di istruttorie e di azioni risarcitorie.

Si segnalano diversi inviti a dedurre per danni subiti da pazienti, dopo interventi chirurgici presso le aziende ospedaliere della regione, quali quelli: per errata cura e tardiva rimozione di uno *stent* e successivo decesso; per una serie di interventi chirurgici ortopedici alla colonna vertebrale, con "fissatori metallici", rivelatisi in seguito difettosi, effettuati da un chirurgo in convenzione con il SSR; per lesioni permanenti ai danni di un ragazzo, a seguito di intervento ortopedico alla spalla; per negligente condotta, posta in essere dall'intera *equipe* operatoria, comprensiva del personale infermieristico ed ausiliario, per danno da grave ustione agli arti inferiori del paziente, in corrispondenza della zona in cui era

[182] Il limite alla misura della rivalsa, di cui al periodo precedente, non si applica nei confronti degli esercenti la professione sanitaria di cui all'articolo 10, comma 2, secondo quanto dispone il dettato contenuto all'art. 9, comma 6.

stata posizionata la piastra di scarico del bisturi elettrico; per lesioni gravissime causate da un medico radioterapista ad una paziente oncologica, in occasione del ciclo di radioterapia; per gravi lesioni subite da un paziente durante un intervento di *"nefrectomia laparoscopica radicale"*, che ha causato lesioni al pancreas e conseguente peritonite; per errore medico per intervento chirurgico ortopedico, durante il quale tre chirurghi dimenticavano una punta di trapano nel moncone di una paziente; per esercizio abusivo della professione di chirurgo ortopedico, senza il legittimo titolo di studio.

Tra le citazioni emesse dalla predetta procura, si ricordano quella avente ad oggetto il risarcimento di danni pari ad euro 762.782,32, a seguito del decesso di una paziente, causato da incauta somministrazione di chemioterapia e radioterapia, per assenza di diagnosi e, ancor più, per mancato tempestivo soccorso, da parte dei medici responsabili; nonché quella relativa al risarcimento del danno di euro 693.415,56, disposto a favore degli eredi, per decesso di un paziente, dovuto a mancata diagnosi tempestiva di un cancro al polmone.

Vasta è la casistica esaminata in **Lombardia**.

Tra le tante citazioni, si segnalano quella per danno indiretto per grave negligenza nell'anestesia spinale con ago da rachicentesi (danno pari ad euro 125.100,21); per negligente vigilanza successiva ad intervento chirurgico (danno di euro 14.000,00); ovvero per danno a paziente per scorretta esecuzione di operazione chirurgica, con lesione iatrogena dell'uretere sinistro e numerose conseguenze pregiudizievoli (danno pari a euro 72.450,00); per danno da lesioni ad un paziente dovute ad errori di cura ossia mancata terapia ai protoni dopo l'intervento di rimozione del tumore al cranio; e da lesioni ad un paziente, dovute ad errori in un intervento neurochirurghico (danno pari a euro 40.000,00). Merita di essere ricordata, da ultimo, la citazione emessa per danno indiretto di euro 174.453,88, ristorato dall'ente regionale, in conseguenza della condanna inflitta dal giudice amministrativo, che ha accolto la domanda risarcitoria per lesione del diritto assoluto al rifiuto delle cure[183].

Riguardo alla Procura regionale per l'**Umbria** si ricordano due citazioni che hanno avuto ad oggetto l'una, il risarcimento danni da sinistro per colpa professionale, definito con pagamento in franchigia per l'importo di euro 800.000,00, dovuto a causa di una somministrazione da parte di medici specializzandi, senza alcun controllo dei sanitari

[183] L'organo giudicante, in particolare, aveva dichiarato l'illegittimità del diniego espresso dall'allora direttore generale, emesso in palese spregio delle pronunce del giudice civile – precedentemente adito – che, dopo un lungo e complesso procedimento di volontaria giurisdizione, aveva riconosciuto, in capo alla paziente, il diritto assoluto al rifiuto delle cure ed autorizzato il tutore legale all'interruzione del trattamento sanitario in essere, con l'ausilio delle strutture del SSR.

strutturati, di sovradosaggi di un farmaco rivelatisi letale; l'altra, il ristoro per errata refertazione di risonanza magnetica, conclusa nel senso di una recidiva tumorale piuttosto che di ascesso cerebrale, con conseguente aggravamento dello stato di salute del paziente tanto da dover essere sottoposto, a distanza di poco più di un mese, ad intervento neurochirurgico con conseguenze invalidanti (danno di euro 210.000).

La predetta procura ha emesso, altresì, invito a dedurre per i danni di natura iatrogena, arrecati alla paziente non solo per un errore nella metodica di esecuzione del cerchiaggio, ma anche per l'utilizzazione di viti di sintesi di dimensioni errate, in quanto sovradimensionate, nonché per lo scorretto posizionamento delle stesse (danno di euro 260.000,00)[184].

Altri inviti a dedurre hanno, invece, riguardato l'omessa diagnosi di metastasi cervicali (danno pari ad euro 47.500,00); nonché il sinistro da sofferenza ipossica fetale, conseguente a ritardo nell'espletamento di parto operativo (danno per franchigia di euro 190.000,00).

Una vicenda molto delicata, trattata dal giudice contabile, sempre in ordine all'emissione di un invito a dedurre, è stata quella relativa ad un'azienda sanitaria, condannata a rifondere un danno dell'importo di euro 266.877,26, per l'avvenuto suicidio di una adolescente, gettatasi nel vuoto dal tredicesimo piano di un palazzo, il giorno successivo alle dimissioni ospedaliere[185].

La Procura regionale per la **Sicilia** ha attivato diverse istruttorie, che sono sfociate in un invito a dedurre, per la responsabilità del ginecologo e dell'ostetrica, la cui colpa professionale avrebbe causato il decesso di una neonata, avvenuto appena dopo il parto e i cui eredi sono stati risarciti con oneri a carico dell'azienda ospedaliera, la quale ha definito il contenzioso con un accordo transattivo. Il danno, nel rispetto delle limitazioni di cui all'art. 9, comma 5, della l. n. 24/2017, applicabile *ratione temporis*, è stato quantificato in euro 245.751,32.

Della stessa procura, si segnala la citazione, che ha riguardato un danno di euro

---

[184] Inoltre, è risultato che i chirurghi ortopedici hanno arrecato alla stessa una gravissima lesione del nervo ascellare, per uno stiramento intraoperatorio delle corde del plesso brachiale nella sede anatomica di passaggio sotto la coracoide e per un trauma diretto determinato dalla vite di sintesi.

[185] Lo psichiatra, che aveva visitato la minore nell'immediatezza del ricovero, a seguito di ingestione di psicofarmaci, aveva reso una diagnosi negativa e si era limitato a consigliare un'osservazione medica e non psichiatrica, inducendo i sanitari del nosocomio a dimetterla.

258.228,45, in pregiudizio ad un polo medico universitario, in relazione all'esatta applicazione della riforma Gelli. Il danno, infatti, è stato contestato al direttore del dipartimento presso cui si è verificato l'errore sanitario con decesso del paziente e che ha trasmesso la comunicazione di denuncia del sinistro ad una società di assicurazione del tutto estranea al rapporto negoziale, sicché nel giudizio civile, la società assicurativa è stata estromessa dalla manleva e gli oneri risarcitori sono ricaduti solo sull'ente.

Altra citazione della medesima procura ha riguardato il danno indiretto di euro 799.245,39, relativo ad una vicenda che ha ad oggetto l'ipotesi di colpa professionale, manifestatasi nelle fasi *pre*, *intra* e *post*-operatoria e che ha causato la morte di un paziente sottoposto ad intervento neurochirurgico di microdiscectomia. Da ultimo, una citazione ha riguardato il danno indiretto pari a euro 450.000,00, contestato ai due ginecologi che, non avendo proceduto a seguito di complicanze del parto cesareo all'isterectomia, come previsto dalle relative linee guida, venivano ritenuti responsabili del decesso della paziente.

Diverse sono state le fattispecie oggetto di istruttoria della Procura regionale per **l'Emilia-Romagna**. Si rammentano gli inviti a fornire deduzioni emessi nei confronti di quattro operatori sanitari (due medici e due tecnici), per aver effettuato radioterapia, ad una paziente, sul seno sbagliato (quello sano e non quello da trattare), per ben 22 sedute radioterapiche, per un risarcimento pari ad euro 50.000,00; per danno indiretto di importo pari ad euro 5.000,00, cagionato ad un'azienda ospedaliera da un chirurgo, che, nel corso di un intervento, ometteva di rimuovere una garza operatoria dal torace della paziente, nonostante che la circostanza della mancanza della garza gli fosse stata espressamente segnalata dall'infermiere strumentista, al momento del conteggio finale, anteriore alla chiusura della breccia operatoria.

La Procura regionale per la **Liguria** ha esercitato azione di responsabilità per danno causato da un decesso, a seguito di intervento d'urgenza in laparoscopia. Il risarcimento chiesto è di euro 375.564,00, corrispondente alla somma riconosciuta agli eredi in via transattiva[186].

Altra citazione è stata emessa dalla stessa Procura per un'errata emostasi, che

[186] L'azione è stata esercitata nei confronti dei chirurghi, che hanno deciso di intervenire d'urgenza in laparoscopia per presunta peritonite, dimostrando inescusabile superficialità ed imprudenza nella valutazione dell'insieme degli elementi clinici e laboratoristici a loro disposizione, nella formulazione di una diagnosi errata, nella scelta di proseguire l'intervento di natura esplorativa, trasformandolo in uno di tipo terapeutico (protraendone la durata), provocando così l'*exitus* del paziente debilitato per epatite acuta in atto (patologia che sconsigliava di intervenire).

determinava un'emorragia *post*-operatoria, tanto che la paziente era costretta ad essere sottoposta ad un secondo intervento chirurgico con asportazione di tube ed ovaie. A seguito di trattative stragiudiziali, l'ASL concludeva un accordo transattivo e corrispondeva alla paziente un risarcimento complessivo di euro 44.000,00, richiesto per l'operato di due medici, ai quali è stata contestata la sussistenza di una condotta gravemente colposa, trattandosi di un evidente errore commesso in sede di intervento routinario, effettuato in assenza di condizioni di emergenza.

Altra domanda risarcitoria ha riguardato la refusione del danno conseguente a un parto naturale, in quanto il neonato risultava aver subito gravi lesioni al braccio destro, con conseguente paresi del plesso brachiale dell'arto. L'ASL concludeva con un accordo transattivo, corrispondendo ai genitori e familiari del neonato un risarcimento complessivo di circa euro 430.000,00. Conseguentemente, la procura territorialmente competente ha depositato la citazione, con cui ha chiesto il risarcimento del danno patrimoniale indiretto, in relazione alla somma corrisposta a titolo risarcitorio dalla ASL, contestando alla ginecologa ed alla ostetrica la sussistenza di una condotta gravemente colposa, in particolare per aver posto in essere, in sede di parto, manovre del tutto incongrue e azioni con forza spropositata rispetto a quelle che avrebbero dovuto essere impiegate.

La Procura regionale per la **Toscana** ha esercitato diverse azioni di responsabilità di notevole importo, tra cui si rammentano quelle per errata gestione di un parto, determinante encefalopatia ipossico-ischemica nel neonato (con quantificazione del danno pari ad euro3.000.000,00); per danni da un errato intervento otorinolaringoiatrico (accertato anche a seguito di un giudizio civile), con esiti invalidanti e permanenti sul paziente (danno liquidato in euro 658.000,00); per asportazione del rene sano al posto di quello malato; per decesso di una ragazza di 18 anni a causa di un melanoma non diagnosticato, in quanto, per grave colpa professionale, il chirurgo ha tolto un neo sospetto senza sottoporlo a biopsia (con conseguente condanna di euro 360.000,00); per il danno causato a un paziente da una pinza di *Kocker* di ben 17 cm, rimasta nell'addome dello stesso, dopo un intervento chirurgico (danno quantificato in euro 60.000,00),

Infine, si segnala che la Procura regionale per l'**Abruzzo** ha emesso un atto di citazione per euro 663.775,20, nei confronti di un tecnico perfusionista, per un errato controllo del macchinario cuore-polmone, durante un intervento chirurgico, con successivo decesso del paziente.

***4. Il danno per violazione da parte del medico del sinallagma contrattuale.***

Il rapporto di lavoro dei medici del SSN è regolato dai contratti collettivi di settore. Si ricorda che il medico specialista può essere legato all'amministrazione sanitaria, in forza di un rapporto di lavoro esclusivo ovvero non esclusivo. Nel primo caso, costui ha diritto a percepire, tra le varie voci, l'indennità di esclusiva. Peraltro, l'esercizio dell'attività libero professionale – *intramoenia* ed *extramoenia* – deve essere sempre autorizzato.

Gli uffici requirenti hanno individuato diverse ipotesi di danno erariale per violazione del rapporto di esclusiva ovvero per violazione delle norme in materia di autorizzazione di incarichi extraistituzionali (art. 53 TUPI).

Tra queste fattispecie, può annoverarsi la figura della violazione del regime di esclusiva. A tal proposito, giova puntualizzare il concetto che per attività libero-professionale intramuraria si intende l'attività che la dirigenza del ruolo sanitario, medico e non medico, esercita fuori dell'orario di lavoro, in favore e su libera scelta dell'assistito pagante, ad integrazione e supporto dell'attività svolta presso le strutture sanitarie pubbliche, accreditate presso il Servizio Sanitario Nazionale.

L'introduzione, nell'ordinamento, della possibilità per il personale medico, operante presso le strutture pubbliche, di effettuare tale tipo di attività è stata disciplinata dal d.lgs. n. 502/1992 che, all'art. 15-*quater* (*Esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario*), ha previsto che "*I dirigenti sanitari, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, con i quali sia stato stipulato il contratto di lavoro o un nuovo contratto di lavoro in data successiva al 31 dicembre 1998, nonché quelli che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, abbiano optato per l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria, sono assoggettati al rapporto di lavoro esclusivo*".

Il successivo art.15-*quinquies*, comma 3, d.lgs. cit. configura l'esercizio di attività libero professionale *intramoenia* ed *intramoenia* allargata, nell'ottica di dare garanzia di "*un corretto ed equilibrato rapporto tra attività istituzionale e corrispondente attività libero professionale*", anche al fine di concorrere alla riduzione progressiva delle liste di attesa, con i conseguenti limiti rappresentati dalla necessaria prevalenza dell'attività istituzionale rispetto a quella libero professionale, da esercitarsi nella salvaguardia delle esigenze del servizio e della prevalenza dei volumi orari di attività necessari per i compiti istituzionali, nel rispetto dei piani di attività previsti dalla programmazione regionale e aziendale e nella doverosa osservanza dei relativi volumi prestazionali e dei tempi di attesa concordati con le *équipe*, ferma la possibilità di

verifica da parte di appositi organismi e la previsione di specifiche sanzioni.

Anche per la c.d. *intramoenia* allargata (ossia l'attività libero-professionale svolta in spazi sostitutivi fuori dell'azienda), particolarmente stringenti sono i limiti ed i presupposti ad essa inerenti, atteso che tutte le disposizioni che la consentono sottolineano l'eccezionalità e la transitorietà dell'utilizzo di spazi sostitutivi fuori dell'azienda e, in alternativa, degli studi professionali.

In tal senso, l'art. 72, comma 11, della l. n. 448/1998 ha stabilito che il direttore generale, fino alla realizzazione di strutture idonee e spazi distinti per l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria in regime di ricovero ed ambulatoriale, è tenuto ad assumere le specifiche iniziative per reperire fuori dell'azienda spazi sostitutivi in strutture non accreditate presso il SSN, nonché ad autorizzare l'utilizzo di studi professionali privati e ad attivare, altresì, misure volte a garantire la progressiva riduzione delle liste d'attesa per le attività istituzionali, sulla base di quanto previsto da un atto di indirizzo e coordinamento da adottare con d.p.c.m .

Tale atto, di fatto intervenuto in data 27 marzo 2000, ha previsto l'utilizzo dello studio professionale solo in carenza di strutture e spazi aziendali e fino alla data del completamento, da parte dell'azienda sanitaria, degli interventi strutturali necessari ad assicurare l'esercizio della libera attività, fermo restando la possibilità, riconosciuta all'azienda stessa, di vietarne l'uso nel caso di possibile conflitto di interessi.

I limitati margini di utilizzo dello studio professionale privato, ai fini dello svolgimento di attività in *intramoenia* allargata, sono stati, poi, confermati dalla successiva legislazione primaria, quale la legge n. 120/2007 (art. 1, comma 2), che ne ha ribadito la necessaria autorizzazione da parte dell'azienda datrice di lavoro.

Tutti i richiamati vincoli, all'esercizio della libera attività, trovano per coloro che non abbiano scelto il regime di *extramoenia*, bensì quello di *intramoenia* ed *intramoenia* allargata, con connesso obbligo di esclusiva, adeguata compensazione nel disposto del comma 5 del medesimo art.15-*quater* del d.lgs. n. 502/1992 cit., ove si prevede che *"I contratti collettivi di lavoro stabiliscono il trattamento economico aggiuntivo da attribuire ai dirigenti sanitari con rapporto di lavoro esclusivo ai sensi dell'articolo 1, comma 12, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nei limiti delle risorse destinate alla contrattazione collettiva"*.

In esecuzione dell'anzidetta disposizione, è stata prevista l'erogazione dell' *"indennità di esclusiva"*, ex art. 43, della *"retribuzione di risultato"*, di cui all'art. 47, c. 4 e della *"retribuzione di posizione in misura integrale"*, ai sensi dell'art. 47, commi 1 e 2, del CCNL

dell'8.6.2000.

Ciò premesso deve rilevarsi, come detto, che in tutto il territorio nazionale si continuano a registrare azioni contro sanitari, che si sono resi responsabili per aver violato il regime del rapporto di lavoro esclusivo, percependo le sopra descritte indennità, oltre alle entrate dovute all'attività libero-professionale *extramoenia*.

La Procura regionale per l'**Emilia** ha emesso diversi inviti a dedurre tra cui si segnala quello nei confronti di un primario di radiologia di una struttura ospedaliera, per aver utilizzato, in orario di lavoro e nei locali aziendali, personale e macchinari dell'Asl, al fine di svolgere la propria attività libero-professionale assolutamente incompatibile[187]. Il danno erariale contestato, concernente il disservizio per violazione del sinallagma contrattuale, l'indebita percezione dell'indennità di esclusiva ed il costo delle risorse aziendali (umane e strumentali) illecitamente impiegate, per attendere allo svolgimento dell'attività illecita, ammonta ad euro 1.182.737,94.

La stessa Procura ha esercitato l'azione di responsabilità nei confronti di un dirigente medico in servizio presso l'unità operativa di ginecologia ed ostetricia di un'AUSL. Il danno erariale consiste nell'aver il sanitario eseguito prestazioni ecografiche su gestanti, con dispositivi in dotazione dell'AUSL, senza aver prima verificato che le pazienti avessero pagato il *ticket*, trattandosi di casi non esenti, in base alle prescrizioni di cui al decreto del Ministero della Sanità del 10.9.1998 e, quindi, sostanzialmente eseguendo visite private in reparto, utilizzando illecitamente le apparecchiature in dotazione alla struttura pubblica. Per tale fattispecie, al dirigente medico è stata irrogata la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio, con privazione della retribuzione per tre mesi ed egli è attualmente sottoposto a procedimento penale. Il danno erariale contestato è stato risarcito a seguito del giudizio svolto con rito monitorio.

Altra azione ha riguardato un dirigente medico in servizio in regime di esclusiva, presso un'azienda sanitaria, il quale è risultato socio e componente nel c.d.a. di una società che gestisce un importante poliambulatorio privato, accreditato dalla regione e convenzionato con l'AUSL per prestazioni sanitarie. È stato contestato il danno erariale pari ad euro 299.081,61, per l'attività svolta in violazione dell'art. 4, comma 7, della legge n. 412/1991, che stabilisce *"il rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale è altresì incompatibile con l'esercizio di altre attività o con la titolarità o con la compartecipazione delle quote di imprese che possono*

[187] Fattispecie per la quale il primario è, altresì, sottoposto a procedimento penale.

*configurare conflitto di interessi con lo stesso"*. Lo svolgimento dell'attività incompatibile ha, infatti, determinato la violazione del rapporto sinallagmatico, instaurato con il datore di lavoro e la percezione dei compensi, nella misura complessiva di euro 299.081,61, in virtù del regime di esclusività, secondo quanto previsto dall'art.15-*quater* del d.lgs. n. 502/1992 e dalle relative norme della contrattazione collettiva.

La Procura per la regione **Puglia** ha esercitato l'azione di responsabilità nei confronti di un dirigente medico del SERT in rapporto di servizio "a tempo pieno", che avrebbe svolto, quantomeno nel periodo compreso tra gli anni 2011 e 2016, numerose attività private potenzialmente incompatibili con quelle che svolgeva all'interno dell'ASL, in quanto non autorizzate dalla propria amministrazione di appartenenza e consistenti in docenze o attività di formazione all'interno di altre aziende sanitarie, di enti pubblici, di istituti scolastici e, infine, presso associazioni private, di cui lo stesso è risultato, peraltro, titolare, percependo, in tal modo, diversi compensi per lavoro autonomo.

A ciò si aggiunga che i citati incarichi di docenza e di formazione risultano svolti, in alcuni casi, in giorni ed ore in cui il predetto medico risultava in servizio presso l'ASL, in altri casi risultava, invece, assente oppure non è stato possibile accertare la presenza o l'assenza. In particolare, la guardia di finanza ha segnalato almeno tre casi in cui gli incarichi di docenza e formazione sono stati svolti in ore in cui risultava, invece, presente, in base a quanto emerge da apposita tabella delle timbrature nella sede di servizio.

Nella fattispecie concreta, la procura territorialmente competente ha, quindi, ravvisato tre partite di danno relative a:

1) compensi illecitamente percepiti per le ore in cui, pur risultando presente in servizio, era di fatto assente, configurandosi l'assoluta mancanza di alcuna prestazione lavorativa corrispettiva (danno patrimoniale da assenza fraudolenta);
2) maggiori compensi percepiti in violazione del rapporto di esclusiva nel periodo tra il 30 giugno 2014 e l'8 luglio 2016 (atteso che il periodo precedente è risultato coperto dall'istituto della prescrizione);
3) danno all'immagine per assenza fraudolenta.

Con altro atto di citazione la medesima procura ha agito nei confronti di un medico per l'esercizio, in aggiunta alla regolare attività intramuraria, di altra attività professionale, con conseguente lesione dell'esclusività del rapporto ed indebita percezione di quelle componenti retributive spettanti, solo ed esclusivamente, in ragione del vincolo di esclusività. Per tale

vicenda, al medico in servizio presso l'ospedale, condannato anche dal giudice ordinario per peculato, è stato contestato dalla procura contabile territoriale il danno complessivo pari ad euro 60.138,30, parametrato alle indennità di esclusiva e di risultato percepite dal medico negli anni 2009-2012, da rinfondere alla struttura pubblica ospedaliera.

Altra azione è stata avviata a seguito di informativa della procura della Repubblica[188], relativa all'esercizio di azione penale nei confronti di un dirigente medico, per i reati previsti dagli articoli 314 c.p. (peculato) e 640 c.p. (truffa). La procura contabile ha chiesto la condanna al risarcimento di euro 47.660,08, di cui euro 921,50 mai versate all'azienda, euro 40.283,49 per l'indennità di esclusività ed euro 6.455,09 per il 50% dell'indennità di posizione illecitamente percepite per gli anni dal 2006 al 2008.

L'organo requirente pugliese ha anche emesso invito a dedurre nei confronti di un dirigente medico primario ospedaliero che, autorizzato ad operare in regime professionale di cd. *intramoenia* allargata, violava il vincolo di esclusività, effettuando numerose e continue prestazioni libero-professionali di varia natura, in assenza delle prescritte autorizzazioni e, pertanto, in violazione dell'art. 53, comma 7 e comma 7-*bis*, del D. Lgs. n. 165/201, in quanto non riversava nelle casse della competente Asl le relative percentuali di spettanza, cagionando un danno patrimoniale per il significativo importo complessivo di euro 202.903,66.

Anche la Procura regionale per la **Toscana** ha agito nei confronti di un docente universitario medico per lo svolgimento di attività *extramoenia* non autorizzata, comportando un danno di rilevante entità pari ad euro798.000,00.

La Procura per la regione **Umbria** ha avviato una vasta operazione, caratterizzata dalla richiesta di risarcimento relativo ad un danno di importo pari ad euro 199.358,33, cagionato in pregiudizio di un'azienda ospedaliera. L'indagine è scaturita da informativa erariale della guardia di finanza, intestata a due diverse procure regionali, per quanto di rispettiva competenza, nei confronti di tre medici dipendenti della struttura ospedaliera, per indebita percezione dell'indennità di esclusività non dovuta, attesa l'attività professionale illecitamente prestata dai medesimi presso uno studio medico sito in altra regione rispetto a quella dell'ente

[188] L'azione penale è stata esercitata, in quanto il dirigente medico dell'azienda ospedaliera, con rapporto di lavoro esclusivo e autorizzazione allo svolgimento dell'attività professionale *intramoenia* allargata presso uno studio professionale esterno, si appropriava di euro 921,50 che avrebbe dovuto versare all'azienda stessa, quale percentuale sui corrispettivi incassati per numerose visite mediche, effettuate negli anni dal 2006 al 2008 e, inoltre, violando l'impegno di esclusività assunto, senza darne comunicazione alla struttura, datrice di lavoro, esercitava attività libero professionale acquisendo illecitamente, sempre per gli anni dal 2006 al 2008, l'indennità di esclusività per la somma complessiva di euro 40.283,49 (euro 13.427,83 per ciascun anno).

pubblico in cui prestano servizio.

La Procura per la regione **Sicilia** ha contestato il danno conseguente all'esercizio occulto di attività libero-professionale non gratuita, da parte di due dirigenti medici con rapporto di lavoro a tempo pieno e in regime di esclusività con l'ente ospedaliero. In uno dei due casi, è stato addirittura riscontrato l'utilizzo della strumentazione dell'ospedale per l'erogazione di esami diagnostici a favore della clientela privata. Il danno contestato ai due dirigenti medici, in pregiudizio dell'azienda ospedaliera, ammonta complessivamente ad euro 88.588,65.

La Procura regionale per la **Lombardia** ha emesso una serie di inviti a dedurre sull'argomento, tra cui si segnalano, per l'importo elevato, quello per euro 558.083,00, relativo a un dirigente medico presso una ASST e quello per euro 149.826,00, attinente ad danno cagionato da dirigente medico sempre presso la stessa ASST.

La Procura regionale per il **Friuli-Venezia Giulia** ha agito per complessivi euro 642.809,08, per danno da mancato riversamento dei compensi percepiti per libera attività, espletata in violazione del regime previsto per le prestazioni *intramoenia* e per danno da maggiori retribuzioni (in particolare indennità di esclusività), corrisposte nonostante l'espletamento, senza evidenza fiscale, delle attività sopra citate nel periodo intercorrente tra il 2009 ed il 2016.

La Procura regionale per il **Lazio** ha emesso l'invito a dedurre ovvero esercitato l'azione nei confronti di diversi dirigenti medici per importi di danno entro euro 100.000,00, cagionati a tre ASL sparse sul territorio.

Come detto, altre domande risarcitorie hanno riguardato il danno per lo svolgimento di attività extraistituzionali non autorizzate e/o incompatibili[189], ai sensi dell'art. 53

[189] L'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 disciplina la materia delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi secondo cui, in generale, i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato non possono intrattenere altri rapporti di lavoro dipendente o autonomo o esercitare attività imprenditoriali. I dipendenti delle pubbliche amministrazioni possono svolgere incarichi retribuiti conferiti da altri soggetti, pubblici o privati, solo se autorizzati dall'amministrazione di appartenenza.
Le amministrazioni fissano criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, in base ai quali rilasciare l'autorizzazione. Tali criteri sono diretti ad evitare che i dipendenti: svolgano attività vietate per legge ai lavoratori della pubblica amministrazione; svolgano attività che li impegnino eccessivamente facendo trascurare i doveri d'ufficio; svolgano attività che determinano un conflitto d'interesse con l'attività lavorativa, pregiudicando l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente. Il conferimento dei predetti incarichi senza la previa autorizzazione comporta: per il funzionario responsabile del procedimento: infrazione disciplinare, nullità del provvedimento e il compenso previsto come corrispettivo dell'incarico è versato direttamente all'amministrazione di appartenenza del dipendente ed è destinato ad incrementare il fondo per la produttività dei dipendenti; il dipendente che svolge l'incarico in assenza di autorizzazione è responsabile disciplinarmente e il relativo compenso è versato, da questi o dall'erogante, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza. Non sono soggetti all'obbligo di autorizzazione gli incarichi elencati nel comma 6 del citato articolo 53. Al fine di supportare le amministrazioni nell'applicazione della normativa in materia di svolgimento di incarichi da parte dei dipendenti e di orientare le scelte in sede di elaborazione dei regolamenti e degli atti di indirizzo, il tavolo tecnico a cui hanno partecipato il Dipartimento della funzione pubblica, la Conferenza delle

TUPI[190].

Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione, nei casi previsti dal presente decreto.

Si rammenta, in siffatta sede, che l'omissione del versamento del compenso, da parte del dipendente pubblico indebito percettore, costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti.

La Procura per la regione **Calabria** si è occupata di tali fattispecie per rilevanti importi di danno. In particolare, si rammenta la citazione, emessa nei confronti di un professore universitario, per un danno di euro 2.197.000,00, di cui oltre euro 1.845.000,00 a titolo di riversamento dei compensi ex art. 53 TUPI e oltre 352.000,00 euro per differenze retributive tra regime di lavoro a tempo pieno e tempo definito. La sentenza di accoglimento parziale (per oltre 320 mila euro) è stata impugnata dalla Procura.

Altre citazioni sono state emesse nei confronti di un professore universitario[191], che ha svolto attività libero-professionale non autorizzata e/o non autorizzabile, in aggiunta ad una vera e propria attività commerciale; di altro professore universitario per svolgimento di incarichi incompatibili con il regime a tempo pieno, per il risarcimento del danno pari ai compensi percepiti per un importo di 496.240,00; di altro docente universitario per avere svolto attività extraistituzionale incompatibile con il regime a tempo pieno e senza autorizzazione, contestando due poste di danno pari ai compensi percepiti e pari alle differenze retributive tra tempo pieno e tempo parziale. La Procura regionale suddetta ha proposto vari appelli in

---

Regioni e delle Province autonome, l'ANCI e l'UPI, avviato ad ottobre 2013, in attuazione di quanto previsto dall'intesa sancita in Conferenza unificata il 24 luglio 2013, ha formalmente approvato il documento contenente *"Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti"*. Secondo quanto previsto dall'articolo 16 del d.lgs. n. 39 del 2013, l'Autorità nazionale anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi (tratto da http://www.funzionepubblica.gov.it/lavoro-pubblico-e-organizzazione-pa/rapporto-di-lavoro-pubblico/incompatibilita-cumulo-di-impieghi-e).

[190] A tal riguardo, si rammenta che i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti, che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, per essere destinato ad incrementare il fondo di produttività o i fondi equivalenti.

[191] L'importo complessivo richiesto è stato di euro 851.644,00, di cui 532.275,00 per compensi da riversare ed euro 319.368,00 per differenza tra attività a tempo pieno e a tempo parziale.

materia[192].

La Procura per la regione per il **Trentino Alto Adige - sede di Bolzano**, esercitando l'azione erariale, si è vista parzialmente accogliere la domanda nei confronti di un dirigente medico, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, comportandone la condanna a risarcire la somma di euro 210.222,85, oltre a rivalutazione ed interessi, quale importo dei corrispettivi scaturenti dall'attività lavorativa svolta all'estero senza l'autorizzazione e non riversati all'amministrazione di appartenenza, in violazione dell'art. 53, commi 7 e 7-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001.

La Procura aveva, infatti, accertato che nel quinquennio, durante il quale il professionista era all'estero, in stato di aspettativa (senza assegni) motivata dalla richiesta di ricongiungimento al coniuge impiegato in altra nazione, aveva svolto attività lavorativa medica presso diverse strutture straniere, a fronte dell'assenza di alcuna richiesta di autorizzazione allo svolgimento di tali attività.

La Procura ha ritenuto, pertanto, che l'ammontare dei compensi ricevuti, in quanto erogati e trattenuti in violazione del citato art. 53, costituisce danno all'amministrazione di appartenenza, connotato da colpa grave, atteso che la norma costituisce espressione di un principio generale in materia di incompatibilità ed incarichi relativi a dipendenti a tempo indeterminato e, pertanto, applicabile anche durante il periodo di aspettativa non retribuita.

Nel merito, per quel che qui rileva, è stata accolta in pieno la prospettazione dell'organo requirente, articolata secondo tre assunti, quali, *in primis*, l'art. 53, comma 7 e 7-*bis*, si applica al personale dipendente a tempo indeterminato, anche qualora esso si trovi in una posizione di aspettativa non retribuita; *in secundis*, la norma richiamata impone la necessità di richiedere e ottenere l'autorizzazione anche in caso in cui il dipendente intenda svolgere attività lavorativa all'estero; ed, infine, il mancato riversamento dei compensi all'amministrazione di

[192] Si premette che le sentenze appellate sono state, in generale, di parziale accoglimento – è stata esclusa la voce di danno ottenuta per differenza tra retribuzione a tempo e a tempo definito, per mancata prova di un effettivo danno - in cui la Sezione ha affermato, comunque, la possibilità di cumulare la voce di danno relativa alla restituzione delle somme derivanti da attività non autorizzata e/o non autorizzabile con la voce di danno costituita dalla restituzione delle somme indebitamente percepite e relative alla differenza retributiva tra tempo pieno e tempo parziale. La Procura regionale ha sostenuto che nelle sentenze non si è tenuto conto che, per come previsto dallo stesso art. 36 d.p.r. 382/1980, ai docenti che hanno optato per il regime di tempo pieno viene erogato uno stipendio maggiore rispetto a quelli che hanno scelto il regime di tempo definito proprio in relazione all'opzione per un maggior impegno didattico ed in ragione dell'esclusività del regime prescelto; conseguentemente l'erogazione stipendiale più elevata, rispetto a quella di un professore che ha optato per il tempo definito, si appalesa indebitamente percepita; che nella quantificazione del danno erariale dovrà tenersi conto non solo del danno arrecato alla PA di appartenenza siccome quantificato dall'art. 53, comma 7, TUPI, ma anche della compromissione del rapporto sinallagmatico per la dispersione di energie lavorative.

appartenenza, secondo quanto dispone il citato comma 7-*bis*, determina un corrispondente danno per l'amministrazione nelle cui casse detti compensi sarebbero dovuti confluire[193].

La Procura regionale per le **Marche** ha agito, invece, per l'indebita percezione di compensi per attività extra-istituzionali non autorizzate ed espletate, in costanza di servizio, da un dirigente medico di un'azienda ospedaliera. L'istruttoria e il successivo giudizio scaturiscono da una informativa del reparto di accertamento danni erariali della guardia di finanza, a carico del dirigente medico, che risultava aver effettuato, nel periodo dall'anno 2006 al 2010, attività professionale diversa da quella sanitaria, in violazione dell'obbligo di autorizzazione previsto dalla normativa, di cui agli articoli 13 del D.P.C.M. 27 marzo 2000 e 53 del d.lgs. n. 165/2001 (l'importo del danno contestato con l'atto di citazione è pari ad euro 114.500,00).

La Procura regionale per il **Veneto** ha esaminato una fattispecie peculiare, che riguarda i professionisti parasubordinati del SSN e la relativa normativa di settore, emettendo l'atto di citazione per complessivi euro 337.071,00, nei confronti di un medico di medicina generale, che aveva, nel contempo, esercitato la libera professione di ginecologo in forma strutturata ovvero in forma organizzata e continuativa, al di fuori dell'attività convenzionata con il SSN[194].

Stando alla notizia di danno, in particolare, il sanitario in seno al rapporto convenzionale aveva svolto l'attività professionale, in forma strutturata dal 2007 al marzo 2016, superando il limite delle cinque ore settimanali, senza comunicare la circostanza alla ULSS, come prescritto dall'ACN di riferimento. Risultava invece di aver dichiarato di esercitare la libera professione, non eccedendo il limite delle cinque ore stabilito dall'art. 58, comma 7, dell'Accordo Collettivo Nazionale.

Una prima voce di danno contestata era relativa all'erogazione di compensi e indennità percepiti per attività, che non sono consentite ai medici convenzionati, che svolgono attività libero-professionale in forma "strutturata"[195]. Una seconda voce di danno deriva dal pagamento

---

[193] Siffatte considerazioni valgono anche nel caso di aspettativa senza assegni, come riferito, in base alla legge n. 333/1985, la quale estende ai dipendenti statali, il cui coniuge presti servizio all'estero per conto di soggetti non statali, i benefici della legge 11 febbraio 1980, n. 26 (recante *"Norme relative al collocamento in aspettativa dei dipendenti dello Stato il cui coniuge, anche esso dipendente dello Stato, sia chiamato a prestare servizio all'estero"*).

[194] Il nucleo di polizia tributaria della guardia di finanza aveva segnalato che, all'esito dell'attività investigativa svolta nei confronti del medico di medicina generale in convenzione con il Servizio Sanitario nazionale, dall'1/12/2007, con un massimale individuale di assistiti, alla data del 14/7/2015, pari a n. 1560, erano stati accertati comportamenti asseritamente illeciti e suscettibili di arrecare danno all'erario.

delle quote variabili, collegate al Patto Aziendale della Medicina generale della ex ULSS, relative al numero di assistiti non osservato a causa del superamento delle cinque ore di libera attività strutturata, ai sensi dell'art. 58, commi 6 e 7, dello stesso ACN.

***5. L'assenteismo in ambito sanitario.***

Si rileva che la Procura per la regione **Puglia** ha esaminato il notorio fenomeno dell'assenteismo fraudolento in ambito sanitario, notificando diversi inviti a dedurre e depositando altrettante citazioni, in relazione a tale fenomeno verificatosi presso le relative strutture sanitarie.

In particolare, a seguito di un articolo di stampa, che aveva dato notizia dell'arresto di cinque dipendenti di un'ASL, per assenteismo nel periodo che andava dall'ottobre 2010 al maggio 2012, l'organo requirente regionale contabile dava inizio all'attività istruttoria, sulla base della comunicazione ricevuta anche dalla procura penale territoriale.

Sempre con riguardo alla fattispecie dell'assenteismo di pubblici dipendenti in ambito sanitario, la predetta Procura regionale ha aperto, di recente, un altro fascicolo istruttorio, non solo a seguito della denuncia da parte di un'ASL, ma avendo anche acquisito numerosi articoli di stampa che riportavano la vicenda.

Dall'istruttoria effettuata dalla procura contabile, è emerso, da un lato, che le complesse e articolate indagini, svolte dalla guardia di finanza e corredate da acquisizioni fotografiche, video e documentali, hanno dato origine ad un procedimento penale, attualmente pendente e, dall'altro, che sul versante disciplinare, erano stati attivati più procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti coinvolti, esitati o in sospensioni disciplinari con privazione della retribuzione (per differenti periodi ciascuno) o, nei casi più gravi, nel licenziamento disciplinare senza preavviso.

Dalle indagini della Gdf – durate due anni e basate su servizi di osservazione e pedinamento, attività di videoregistrazione, documentazione, sommarie informazioni assunte nei confronti di persone informate sui fatti e accertamenti esperiti attraverso le banche dati in uso al Corpo – è emerso, in generale, che il personale, in alcuni casi, si è presentato in servizio in orario diverso dal solito, senza transitare dai rilevatori di presenza per effettuare l'entrata

[195] Ai sanitari in questione, in particolare, è preclusa l'adesione ad una delle forme associative previste dall'ACN (Associazione ex art. 54, comma 7 per il 2007 e Medicina di gruppo ex art. 54 comma 9 dal 2007 al 2016); la possibilità di esercitare la Medicina di gruppo integrata ex UTAP; la possibilità di impiegare collaboratori di studio e personale infermieristico come previsto dall'art. 59 dell'ACN del 2005.

giustificata attraverso false autocertificazioni; in altri casi, si è allontanato in orario di servizio dal luogo di lavoro, senza la necessaria timbratura, al fine di svolgere operazioni meramente personali o extraprofessionali; in altri casi ancora, il personale si allontanava timbrando l'uscita per motivi di servizio, mentre in realtà svolgeva operazioni personali, utilizzando anche l'autovettura di servizio[196].

Questo il quadro generale del diffuso (e sconfortante) fenomeno dell'assenteismo, portato alla luce dalle indagini che ha condotto, altresì, all'incriminazione di tutti gli indagati, pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, oltre che per falso e peculato, anche per truffa pluriaggravata, con l'aggravante dell'abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio, ai sensi degli artt. 640 c. 2, n. 1 c.p. e 61, n.2 c.p.

Attesa l'intervenuta sentenza n. 61/2020 della Corte costituzionale, la procura contabile, pur avendo preso inconsiderazione nell'invito a dedurre sia il danno patrimoniale che quello all'immagine, non essendo però ancora alcuna condanna definitiva in sede penale, ha contestato solo il danno patrimoniale (pari a circa euro 8.000).

### *6. Il danno causato dalla mala gestio delle risorse disponibili in ambito sanitario.*

Espressione di *mala gestio* della spesa sanitaria è anche il danno conseguente a condotte illecite tenute nelle procedure di appalti in ambito sanitario.

Al riguardo, si segnala una citazione in riassunzione della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'**Emilia-Romagna**, a seguito della sentenza d'appello che ha accertato l'errata individuazione, da parte del giudice di primo grado, del termine iniziale di decorrenza della prescrizione. La fattispecie attiene ad un indebito rimborso di prestazioni sanitarie, in favore di una casa di cura, struttura sanitaria convenzionata con il sistema sanitario regionale, per prestazioni non erogate o erogate con modalità differenti e meno onerose rispetto a quelle indicate dai codici riportati nelle cartelle cliniche dei pazienti. La Sezione territoriale adita ha integralmente accolto la domanda dell'attore pubblico e ha condannato la struttura ed i suoi amministratori al risarcimento di euro 798.482,28, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio.

[196] Altre condotte rilevate sono state anche quelle di soggetti, che, dopo la timbratura in entrata, si recavano al bar per consumarvi la colazione oppure, dopo aver timbrato in entrata con codice "lavoro straordinario", "prestazioni aggiuntive", "progetto obiettivo", si allontanavano per fare rientro presso la propria abitazione o per effettuare commissioni personali; in alcuni casi, le operazioni di timbratura in entrata e uscita erano effettuate da colleghi compiacenti cui era stato affidato il *badge* magnetico; infine, un personaggio estraneo all'ASL timbrava regolarmente i *badge* in dotazione di due medici tirocinanti.

La Procura regionale presso la sezione giurisdizionale per la **Puglia** ha condotto a termine due importanti istruttorie in materia, depositando i rispettivi atti di citazione.

La prima fattispecie riguarda il danno all'immagine contestato ad un ex consigliere regionale, condannato in via definitiva per il reato di turbativa d'asta, per l'acquisto di due tavoli operatori per un ospedale, a seguito di gara con aggiudicazione in favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La vicenda relativa al secondo atto di citazione riguarda, invece, un'ipotesi di illecita somministrazione di farmaci, operata da un medico in servizio presso una ASL, nei confronti di soggetti non aventi titolo a ricevere il medicinale.

Il parallelo giudizio penale, conclusosi nel 2017, ha definitivamente accertato, sulla base di una incontroversa ricostruzione in fatto, che il medico aveva ripetutamente ceduto il SUBUTEX – farmaco ricompreso all'epoca dei fatti nella tabella II, sezione A, allegata al dpr n. 309/90 in ragione del principio attivo della buprenorfina – a numerosi soggetti tossicodipendenti, mai iscritti al SER.T. (o iscritti solo successivamente) e senza alcuna prescrizione o piano terapeutico, consegnando loro direttamente dosi di farmaco pari al fabbisogno mensile (talvolta anche oltre), in totale spregio delle regole di affido.

Il tutto nell'ambito di prestazioni "private", svolte dal medico a titolo oneroso ed eseguite nei luoghi più svariati: presso il proprio studio privato, negli spazi antistanti supermercati, presso la fermata dell'autobus guidato dal soggetto usufruitore tossicodipendente e quant'altro.

Tale illecita condotta - del tutto incompatibile con il titolo in forza del quale egli deteneva i detti farmaci - ha consentito al medico, non solo di ottenere una immediata indebita controprestazione in denaro, ma anche di incrementare il numero dei propri pazienti e rendere, per conseguenza, particolarmente remunerativa la sua attività di medico privato. È stato provato, infatti, che molti tossicodipendenti hanno preferito rivolgersi al suo studio privato, anziché al SERT, perché allettati dalla consegna del farmaco in via riservata e senza alcuna prescrizione scritta.

L'illecita somministrazione di SUBUTEX ha comportato un danno patrimoniale a carico delle finanze della ASL di euro 83.172,58. Oltre al danno patrimoniale, la Procura ha contestato anche il danno all'immagine prodotto alla struttura pubblica sanitaria per un importo di euro 166.345,00.

Il danno all'immagine è stato quantificato ex art. 1, comma 1-*sexies*, della legge n. 20

del1994, in misura pari al doppio delle utilità illecitamente percepite dal medico del Sert.

Presso la procura pugliese, è inoltre, in corso un'istruttoria per la mancata riscossione dei canoni concessori e per il rimorso delle spese per utenze dovute in relazione alla gestione del bar interno del P.O. di un ente comunale, per cui è in corso giudizio civile, azionato dal direttore generale di una ASL, per il rilascio dei locali. Il danno è pari ad euro 10.683,78 per canoni dovuti e ad euro 13.782,52 per il mancato rimborso di utenze [197].

In materia di forniture e servizi, merita menzione, la citazione depositata presso la Sezione giurisdizionale dell'**Umbria** dal procuratore regionale, relativa all'appalto per apparecchiature specialistiche di una struttura ospedaliera. Per tale fattispecie è stata contestata, a due dirigenti apicali, una lesione alla concorrenza per un importo pari a circa euro 100.000,00 [198].

Per quel che riguarda la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la **Campania**, deve essere segnalata la vicenda relativa alla condotta fraudolenta tenuta da un operatore - addetto alla riscossione di proventi ambulatoriali della U.O.C. di ortopedia e traumatologia del D.A.I. di chirurgie specialistiche, nefrologia – che aveva reiteratamente omesso, dal 2010 al 2014, di versare i proventi nella cassa aziendale, trattenendo per sé quanto riscosso dai pazienti per prestazioni richieste ed eseguite nella struttura pubblica. L'ammanco di entrata è stato pari a complessivi euro 44.250,39. Poiché il responsabile è deceduto nelle more della definizione del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile avviato nei suoi confronti, la procura regionale, sussistendo il presupposto dell'illecito arricchimento ha ottenuto la condanna degli eredi al risarcimento del danno patito dalla struttura sanitaria.

Per analoga fattispecie di omesso versamento di entrate da parte di un operatore/agente contabile addetto alla riscossione di proventi ambulatoriali presso una struttura ospedaliera pubblica, la procura competente ha depositato atto di citazione per il recupero di euro

[197] Come ipotetico responsabile per colpa grave è stato individuato l'avvocato dirigente, preposto all'ufficio legale, il quale nonostante fosse a conoscenza, sin dall'avvio del contenzioso stragiudiziale, di tutta la vicenda relativa al mancato recupero dei canoni scaduti nei confronti del concessionario, non ha mai dato seguito alle reiterate richieste di indicazioni da parte del legale esterno incaricato, né all'invito di sottoporre al direttore generale la proposta transattiva formulata nel novembre 2011. Dall'indagine istruttoria, inoltre, è emerso che il dirigente in questione è rimasto inerte fino al 2019, pur essendo ben consapevole del fatto che – non avendo sortito effetto alcuno gli inviti, le diffide e le intimazioni rivolte al concessionario né essendo andato a buon fine il tentativo di conciliazione – solo un'azione giudiziale avrebbe potuto interrompere i termini di prescrizione per poter far valere il diritto di credito relativo ai canoni scaduti.

[198] Per i medesimi fatti materiali, a carico di entrambi i chiamati in responsabilità risulta in corso una parallela indagine penale per turbativa d'asta, nel cui ambito è emerso che essi erano del tutto consapevoli che alla gara avrebbe partecipato un solo operatore, al quale venivano costantemente richiesti favori personali.

108.602,92.

Presso la Procura regionale per le **Marche**, con il deposito dell'atto di citazione, è stata conclusa l'indagine relativa all'indebito rimborso conseguito, negli anni dal 2015 al 2017, da due farmacisti convenzionati con il S.S.N. pari ad euro 91.722,32, per cui è stato autorizzato sequestro *ante causam* per l'intero importo.

La Procura regionale presso la regione **Sicilia** ha notificato un invito a dedurre per *mala gestio* in materia di utilizzo di attrezzature sanitarie. In particolare, la vicenda riguarda il mancato utilizzo di due *spet* di medicina nucleare spostate in locali in cui, in realtà, il reparto non era mai stato trasferito. Il danno è stato quantificato in complessivi euro 352.205,70, imputabili, per quote diverse al direttore generale (55%), al direttore amministrativo (5%) e al direttore sanitario (20%), per aver espresso parere favorevole, nonchè al direttore della U.O.C. gestione tecnica (20%), proponente ed esecutore, oltre che RUP nei lavori di realizzazione di un nuovo polo oncologico[199].

La Procura regionale presso la provincia autonoma di **Bolzano** è prossima al deposito di atto di citazione nei confronti di un direttore generale e di un responsabile unico del procedimento di una azienda locale sanitaria per il danno erariale arrecato all'amministrazione, pari a complessivi euro 2.191.298,38, per i maggiori costi conseguenti all'affidamento del servizio di copertura assicurativa della responsabilità verso terzi e personale nei periodi 2012-2019 e 2019-2022[200].

Nel corso dell'anno 2020, la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la

---

[199] Il danno erariale è stato quantificato nel modo seguente: - danno da riduzione delle prestazioni erogate, a causa dell'irragionevole spostamento anticipato delle due apparecchiature e conseguente disponibilità di una sola su tre (danno pari a euro 311.945,70, calcolato come differenziale, in termini di valore, delle prestazioni erogate negli anni dal 2015 in poi rispetto alla media del triennio antecedente); - danno da esborso ingiustificato per rinnovo del contratto di manutenzione di apparecchiatura obsoleta che doveva essere dismessa, resosi necessario per non determinare la totale interruzione del servizio (danno pari ad euro 40.260,00).

[200] In particolare, all'esito dell'istruttoria, il requirente ha riscontrato un'erronea determinazione del premio assicurativo corrisposto a favore dell'unica società offerente e aggiudicataria (euro 6.630.000, invece di euro 6.600.000) rivalutato poi negli anni successivi. Una seconda posta di danno, pari a euro 2.017.065,99, è stata contestata ai medesimi dirigenti per avere - in ragione della maggiorazione del premio assicurativo a partire dall'annualità 2015/2016 - una adeguata istruttoria ai sensi dell'art. 115 del d.lgs. n. 163 del 2006, volta a verificare la fondatezza delle motivazioni richieste dall'offerente per l'aumento del premio. La richiesta di aumento del premio non appariva neanche giustificata dall'andamento della sinistrosità dell'azienda, indice tipico del settore assicurativo sanitario dipendente dal numero dei rischi che ricorrono alla copertura assicurativa. Anche questo tipo di valutazione è stata del tutto pretermessa dall'azienda sanitaria. In relazione alla fattispecie *de qua*, nell'ottobre 2020, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha stabilito con delibera l'illegittimità delle proroghe del servizio di copertura assicurativa, prive di adeguate giustificazioni e dovute ad un irragionevole ritardo nella preparazione degli atti di gara, nonché l'illegittimità della concessione di un aumento del 9,10%, senza che sia stata fornita la prova.

**Lombardia** ha depositato due citazioni relative a fattispecie emblematiche di sperpero del denaro pubblico. La prima citazione riguarda l'acquisto di un macchinario diagnostico-terapeutico, privo di utilità per la struttura sanitaria, per un prezzo superiore al valore di mercato. Il danno per cui è domandata la condanna è pari a euro 6.894.250,00. La vicenda relativa al secondo atto di citazione riguarda un'ipotesi di danno indiretto, conseguente al mancato utilizzo, da parte di un nosocomio, di una struttura ultimata, per la realizzazione del servizio di dialisi. L'azienda ospedaliera, in particolare, anziché servirsi della struttura esistente, ha preferito esternalizzare il servizio.

La Procura contabile della regione **Friuli-Venezia Giulia** ha emesso un atto di citazione per una vicenda di mancata somministrazione di vaccini da parte di un operatore sanitario. In particolare, sono state contestate più voci di danno conseguenti alla spesa per l'acquisto dei vaccini non somministrati e per la loro somministrazione, nonché per il danno da disservizio subito dalla struttura, a seguito dei rallentamenti determinati dalla doppia operazione di acquisto e dalle maggiori spese di comunicazione e di informazione alle comunità locali. Il danno complessivo, computato dal requirente contabile, ammonta ad euro 662.148,20.

Presso la Regione **Calabria**, la Procura contabile ha in corso numerose istruttorie in materia di affidamento di servizi fiscali, da parte di alcune aziende sanitarie. Per un'ASP, nel corso dell'anno 2020, è stato depositato l'atto di citazione, in quanto l'attività istruttoria ha consentito di accertare che l'affidamento in questione è stato disposto senza alcuna preliminare verifica della carenza di risorse interne, per di più omettendo, del tutto, la previa necessaria analisi comparativa dei costi del servizio, con danno arrecato pari ad euro 871.800,00.

In particolare, merita menzione un'indagine ancora in corso che riguarda comportamenti omissivi per mancata opposizione, da parte di un'ASP - peraltro commissariata per infiltrazioni della criminalità organizzata - a procedure esecutive azionate sulla base di crediti, già soddisfatti o non dovuti, che hanno determinato ingenti pagamenti indebiti, per un importo di poco inferiore a 18 milioni di euro, a carico della azienda stessa [201].

Parimenti degna di nota è l'istruttoria, nell'ambito della quale è stato emesso invito a dedurre, avente ad oggetto il mancato perfezionamento di una transazione molto vantaggiosa per un'azienda sanitaria, che però, non chiudendo la vicenda con l'accordo bonario proposto, è

[201] È stata notificata costituzione in mora a sei esponenti dell'azienda - dirigenti e direttori generali che si sono avvicendati nei periodi di riferimento - e a un istituto privato accreditato con il SSN che ha cartolarizzato alcuni crediti non spettanti verso l'azienda e all'origine delle procedure esecutive. La *notitia damni* deriva da una complessa attività investigativa, posta in essere da due nuclei della guardia di finanza.

stata condannata, nel giudizio civile, al pagamento di una somma di gran lunga superiore. Il danno ipotizzato è pari a euro 1.847.000,00.

Si richiama anche una citazione della Procura **Lazio**, che ha denunziato il mancato ricorso alla gara pubblica per affidamento, da parte di un'Asl, di servizi di gestione della manutenzione di apparecchiature elettromedicali e per l'essersi avvalsa della proroga reiterata di un precedente contratto. Il danno contestato è stato quantificato nella differenza tra le maggiori somme erogate in regime di proroga e quelle minori erogate alla ditta che, successivamente ai fatti *de quibus*, si era aggiudicata il servizio (euro 635.605,27).

La stessa procura ha agito per il risarcimento del danno all'immagine, conseguente alla corruzione finalizzata alla turbata libertà degli incanti perpetrata da un funzionario di un ente pubblico. Il fatto illecito era stato accertato con sentenza penale irrevocabile da cui risultava che il responsabile delle procedure di gara, nell'ambito dell'ufficio tecnico di un comitato, nonché responsabile dell'ufficio di ragioneria, era riuscito a pilotare gare, nonché ad affidare, in modo diretto, lavori per oltre due milioni di euro ad imprese riconducibili a un medesimo imprenditore, ricevendo da quest'ultimo in cambio una cospicua somma di denaro per complessivi curo 372.450,00.

La procura ha chiesto, pertanto, la condanna di costui al pagamento, in favore dell'ente pubblico, della somma complessiva di euro 745.000,00 (pari al doppio del totale delle somme percepite a titolo di dazione illecita, quale risarcimento del danno all'immagine complessivamente arrecato al medesimo ente, ai sensi dell'art., comma 1-sexies, della legge n. 20 del 1994, come aggiunto dall'art. 1, comma 62, della legge del 6 novembre 2012 n. 190).

Nella categoria di danno indicata, vi rientra anche quella contestata dalla Procura regionale per la **Calabria** ad un farmacista per essersi procurato indebiti rimborsi da parte di un'azienda sanitaria, corrispondenti al prezzo di farmaci, in realtà, mai forniti a ignari utenti, nonché per le spese sostenute dall'Asp, costretta a ricorrere ad una consulenza tecnica, per l'esatta quantificazione degli importi indebitamente corrisposti.

Nella fattispecie è stato azionato il sequestro conservativo, in considerazione della particolare callidità della condotta e del comportamento tenuto dal farmacista, che dopo la condanna di primo grado (non trasmessa alla procura) aveva posto in essere atti dispositivi del proprio patrimonio immobiliare, avverso i quali la procura non ha potuto esercitare l'azione revocatoria, per decorso del termine prescrizionale quinquennale.

### *7. La spesa sanitaria nell'anno dell'emergenza: osservazioni conclusive.*

Con la dichiarazione dello stato di emergenza, deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, il nostro Paese – sulla scorta della dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica per il COVID-19 (PHEIC) dell'Organizzazione mondiale della sanità del 30 gennaio 2020 – prendeva ufficialmente atto della pandemia da Sars Cov-2.

Come è noto, alla dichiarazione dello stato di emergenza – tuttora in corso – ha fatto seguito l'adozione delle misure emergenziali di chiusura di attività produttive, delle limitazioni di fondamentali libertà dei cittadini e, soprattutto il triste computo delle decine di migliaia di vittime e degli oltre due milioni di persone contagiate.

La diffusione del morbo ha prodotto gravi tensioni sul nostro sistema sanitario nazionale, regionalizzato con la riforma del 2001 del Titolo V della Carta costituzionale, che mostra grandi differenze nei livelli dell'assistenza agli utenti.

Senza voler entrare nel merito delle discussioni sugli effetti della riduzione della spesa sanitaria, per cui sembrerebbe più corretto parlare di riduzione degli incrementi di spesa, se non di stabilizzazione del tasso di crescita, con un finanziamento effettivo che passa da 93 miliardi di euro nel 2006 a 116 miliardi di euro nell'anno 2019 (MEF, *"Il Monitoraggio della spesa sanitaria - Rapporto n. 7 del 2020",* pag. 7 e tabelle del Capitolo I) ovvero della tendenza all'ospedalizzazione, a svantaggio dell'assistenza sul territorio, certamente, nel 2020, deve essere rilevato il notevole aumento della spesa sanitaria conseguente all'incremento delle necessità del sistema sanitario.

Si pensi solo agli acquisti dei dispositivi di protezione individuale da distribuire non solo agli operatori sanitari e ai pazienti ospedalizzati, ma anche alla popolazione nella sua interezza; all'incremento della spesa per fare fronte al maggior lavoro degli stessi operatori sanitari, per il quale sono stati richiamati in servizio medici in pensione; alla spesa per la costruzione di nuovi plessi ospedalieri ovvero all'incremento dei posti di terapia intensiva presso le strutture esistenti che presentano significativi costi di realizzazione e di gestione.

Contestualmente alle aumentate necessità del sistema sanitario nazionale, la riduzione delle attività economiche, il vertiginoso aumento delle richieste di cassa integrazione, l'impellenza di garantire un sostegno al reddito anche di lavoratori autonomi, hanno prodotto abnormi incrementi della spesa pubblica, finanziata a debito.

Il sostegno, fin qui, offerto dalla BCE ai Paesi dell'Unione europea, con gli acquisti di titoli del debito pubblico è stato utile, se non determinante per l'Italia, ma, negli anni a venire,

comporta necessariamente un elevato rischio di insostenibilità del debito pubblico, pervenuto ad oltre il 160 per cento del PIL, stante, altresì, la contemporanea netta riduzione delle entrate tributarie attese.

Sicché risulta quanto mai necessario e urgente che la spesa pubblica- fatte salve le misure di sostegno sociale - sia indirizzata ad investimenti realmente produttivi, tali da comportare un significativo aumento del tasso di produttività e di riportare l'economia a tassi di crescita, ormai dimenticati nel nostro Paese da oltre un ventennio.

In questo difficile contesto, normativo e gestionale, le Procure regionali presso le Sezioni giurisdizionali territoriali continuano a svolgere i compiti istituzionali con la consueta solerzia e dedizione.

Infatti, presso la Procura contabile della regionale **Basilicata** sono in corso alcune indagini istruttorie. La prima di esse riguarda un'ipotesi a carico dell'ente territoriale di una negligente gestione dell'emergenza da Covid-19. La seconda vicenda attiene all'illecita gestione della fornitura di dispositivi di protezione facciale presso un'azienda sanitaria di Potenza.

Inoltre, l'autorità requirente sta indagando sulle ragioni per cui la regione ha deciso il mancato utilizzo del presidio Covid-19, che ha comportato un investimento di oltre 500.000,00 euro, preferendo affidare le relative attività e i servizi ai privati. Parimenti, è in corso di esame la vicenda relativa alla ipotetica negligente gestione di un ospedale da campo donato ad un ente regionale.

Anche la Procura della **Toscana** ha avviato alcune istruttorie relative a ipotetici danni connessi all'emergenza pandemica in corso, che riguardano, in particolare, presunte irregolarità da parte della regione nell'acquisto, imbustamento e distribuzione di mascherine e l'uso di mezzi aerei per monitorare le eventuali violazioni da parte dei cittadini delle regole sull'isolamento delle persone (c.d. *lockdown*).

La Procura contabile della Provincia autonoma di **Bolzano** ha in corso indagini relative a molteplici acquisti nel marzo 2020 di materiali sanitari.

Così pure presso la Regione **Sardegna**, il requirente contabile ha avviato istruttorie per fattispecie di danno strettamente connesse all'emergenza Covid-19.

Anche la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il **Lazio** ha in corso attività istruttorie, relative all'acquisto di dispositivi di protezione individuali (mascherine) e di siringhe, per la campagna di vaccinazione della popolazione regionale.

## CAPITOLO IX

## LA TUTELA DEL CREDITO ERARIALE E L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE (V.P.G. ARTURO IADECOLA E V.P.G. SABRINA D'ALESIO)

*Sommario*: *1. Premessa. 2. La tutela del credito erariale nel codice di giustizia contabile. 3. Il sequestro conservativo. 4. Il procedimento e l'esecuzione. 5. L'azione surrogatoria. 6. L'azione revocatoria. 7. L'azione di simulazione. 8. La ritenuta cautelare. 9. Le novità introdotte dal codice di giustizia contabile e dal correttivo di cui al D.lgs. n. 114/2019 in materia di esecuzione delle sentenze. 10. Le problematiche connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi. 11. I numeri dell'esecuzione ed altri importi.*

### *1. Premessa.*

Il diritto al risarcimento del danno erariale è oggetto, oltre che delle disposizioni inerenti all'esecuzione del credito accertato dal provvedimento del giudice – delle quali e della cui applicazione, si dirà *infra* – di apposite previsioni volte ad assicurare, in vista di detta esecuzione, la conservazione della garanzia patrimoniale del credito stesso.

Come si vedrà, si tratta di istituti che, sotto il profilo della struttura e delle modalità di esercizio, presentano profili di netta eterogeneità, cui fa riscontro un ambito di applicazione e di impiego pratico, altrettanto diversificato. Gli istituti in parola, nondimeno, sono accomunati dalla predetta funzione conservativa, il che consente – seguendo, del resto, l'indicazione legislativa – di procedere all'esame contestuale dei relativi elementi fondamentali.

### *2. La tutela del credito erariale nel codice di giustizia contabile.*

Alle "*azioni a tutela delle ragioni del credito erariale*" è dedicato il titolo II, della parte II, del codice di giustizia contabile, costituito dagli artt. 73-82.

Secondo l'art. 73, "*il pubblico ministero, al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, può esercitare tutte le azioni a tutela del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile*".

In precedenza, mentre il sequestro conservativo era oggetto di una specifica disciplina, le altre azioni erano state rese possibili dall'art. 1, comma 174, della l. 23 dicembre 2005, n.

266, che aveva interpretato in tal senso l'art. 26 del regolamento di procedura di cui al r.d. 13 agosto 1933, n. 1038.

La giurisprudenza non ha mancato di estendere l'azione del p.m. al di là delle figure di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile (sequestro conservativo, azione revocatoria, azione surrogatoria), ammettendo, ad esempio, l'esercizio dell'azione di simulazione *ex* artt. 1414 ss. c.c. in relazione a quegli atti negoziali con i quali il debitore abbia inteso sottrarre i propri beni alla garanzia del credito erariale[202].

Si è anche ritenuta ammissibile, in alcuni casi, l'emissione di provvedimenti cautelari atipici, ai sensi dell'art. 700 c.p.c., volti a prevenire il verificarsi del danno erariale[203].

### *3. Il sequestro conservativo.*

Nel 2020, le Procure della Corte dei conti hanno formulato n. 18 istanze di sequestro conservativo, per complessivi euro 19.928.742,66.

L'istituto, come è noto, ha natura cautelare, in quanto svolge la funzione di assicurare al creditore la possibilità di agire sul patrimonio del debitore, che costituisce, ai sensi dell'art. 2740 c.c., la garanzia generica dell'adempimento del debito. Esso determina, infatti, l'inefficacia relativa, rispetto al creditore sequestrante, degli atti dispositivi posti in essere dal debitore sui beni e sui diritti oggetto della misura, ai sensi dell'art. 2906 c.c.

Attesa tale natura del sequestro conservativo, la giurisprudenza è orientata a ritenere che "*l'intervenuta confisca nel procedimento penale non determina il venir meno dei presupposti del sequestro* (…). *Infatti, la stessa non potrebbe avere nessun effetto riduttivo dell'addebito, non avendo tale istituto notoriamente alcun riflesso in sede giuscontabile, in quanto essa è da considerare una 'pena accessoria', che toglie definitivamente al condannato le cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e le cose che ne sono il prodotto o il profitto, anche quando sia disposta per equivalente. Gli importi confiscati sono dunque ontologicamente e finalisticamente distinti dal danno subìto dall'amministrazione in conseguenza delle condotte delittuose dei convenuti: difatti la confisca ha natura afflittiva e sanzionatoria, non risarcitoria,*

[202] Sull'argomento v. *infra*, § 1.6.

[203] Ad esempio, Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, ord. 20 gennaio 2012, n. 23. V. tuttavia, nel senso dell'improponibilità dell'istanza per difetto assoluto di giurisdizione, Id., ord. 7 marzo 2016, n. 63. Con l'ordinanza del 14 giugno 2016, n. 154, emessa all'esito del reclamo avverso l'ord. n. 63/2016, la Sezione regionale ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti in materia di azione cautelare *ex* art. 700 c.p.c., se incidente su attività non discrezionale della P.A.

*ed è disposta non a favore dell'amministrazione danneggiata, bensì del Ministero della giustizia*"[204].

L'atto è preordinato al successivo pignoramento – sulla base del titolo esecutivo rappresentato dalla pronuncia di condanna del debitore – del bene o del diritto interessato dal provvedimento di sequestro, con la conseguenza che trovano applicazione i limiti qualitativi e quantitativi previsti dalla legge per la pignorabilità dei singoli beni e diritti[205].

Tra questi, l'art. 1923 c.c., che sottrae all'azione esecutiva e cautelare dei creditori le somme dovute dall'assicuratore al contraente o al beneficiario. Secondo la giurisprudenza, la norma va interpretata qualificando correttamente la portata della polizza assicurativa, al di là del *nomen iuris*: "*qualora, infatti, oggetto del contratto di assicurazione sia il c.d. rischio demografico, ossia il rischio vita, e lo stesso ricada sulla persona dell'assicuratore, non può non riconoscersi alla polizza di che trattasi una natura previdenziale e, pertanto, rientrante nelle previsioni di cui all'art. 1923 c.c. Qualora, invece, la polizza sia legata, anche solo in parte, in qualche modo all'andamento di altri prodotti finanziari che ne caratterizzano il rischio, la polizza ha innegabilmente natura di prodotto finanziario e, come tale, sottoponibile a sequestro*"[206].

A proposito, poi, del sequestro di retribuzioni per lavoro dipendente giacenti su conto corrente, è stato rilevato che il penultimo comma dell'art. 545 c.p.c., aggiunto dall'art. 13, comma 1, lettera l), del d.l. 27 giugno 2015, n. 83, conv. con l. 6 agosto 2015, n. 132, prevede che le somme dovute a titolo di retribuzione o di pensione, nel caso di accredito su conto bancario o postale intestato al debitore, possono essere pignorate per l'importo eccedente il triplo dell'assegno sociale quando l'accredito ha luogo in data anteriore al pignoramento.

Quando, invece, l'accredito ha luogo alla data del pignoramento o successivamente, le predette somme possono essere pignorate nei limiti previsti dagli altri commi del medesimo articolo ovvero da speciali disposizioni di legge, tra cui quello del quinto stabilito dal d.P.R. 5 maggio 1950, n. 180. Se ne è tratta la conseguenza, in un caso nel quale erano state sequestrate retribuzioni versate su un conto corrente, che il sequestro dovesse essere confermato nei limiti

[204] Corte conti, Sez. giur. reg. Marche, ord. 2 luglio 2020, n. 43.

[205] Nel senso della non applicabilità al sequestro dell'art. 599, comma 2, c.p.c., che prevede la notificazione dell'avviso del pignoramento, a cura del creditore pignorante, ai comproprietari della cosa diversi dal debitore, Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. 3 marzo 2020, n. 12.

[206] Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, ord. 31 marzo 2020, n. 10.

di quanto eccedeva il triplo dell'assegno sociale, mentre le somme che sarebbero state successivamente versate a titolo di retribuzione avrebbero potuto essere sottoposte a sequestro nei limiti di un quinto[207].

I giudici hanno, altresì, desunto dall'art. 670, n. 1), c.p.c. che il sequestro conservativo non può essere autorizzato per le aziende (complesso di beni organizzati per l'esercizio dell'attività di impresa *ex* art. 2555 c.c.), che invece possono essere oggetto di sequestro giudiziario, quando la controversia riguarda il loro possesso o la loro titolarità. Hanno, peraltro, ammesso che la misura cautelare possa avere ad oggetto i singoli beni e i diritti che costituiscono l'azienda[208].

Altro vincolo, infine, è stato ravvisato nell'art. 11, comma 10, d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, di cui si è detto che, nell'affermare l'intangibilità delle posizioni individuali costituite presso le forme pensionistiche complementari nella fase di accumulo, riconosce l'impignorabilità e, quindi, la non sottoponibilità a misure cautelari delle stesse[209].

Il sequestro costituisce una misura interinale, che perde efficacia, come prevede espressamente l'art. 78 c.g.c., nelle seguenti ipotesi:

- se il giudizio di merito, in caso di sequestro *ante causam*, non è iniziato nel termine perentorio fissato dall'ordinanza di accoglimento;
- se il giudizio di merito si estingue;
- se con sentenza, anche non passata in giudicato, è dichiarato inesistente il diritto a cautela del quale il sequestro era stato concesso[210];
- se con la sentenza che definisce il giudizio è stata respinta la domanda risarcitoria riguardante la parte nei cui confronti è stato eseguito il sequestro conservativo.

Mentre, nei primi due casi, l'inefficacia è dichiarata con ordinanza (del Presidente della Sezione, ovvero, in caso di contestazione "*non manifestamente infondata*"[211], del collegio), negli ultimi due è dichiarata dalla sentenza che definisce il giudizio, o, in mancanza, con

---

[207] Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, ord. n. 10/2020, cit.

[208] Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, ord. 23 marzo 2020, n. 6. V. anche Id., 23 giugno 2020, n. 23, che, nel respingere il reclamo avverso la prima ordinanza, ha affermato che "*i contratti di conto corrente di cui sono titolari le società convenute, colpiti dal sequestro in esame, non possono essere qualificati beni aziendali*".

[209] Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, ord. n. 10/2020, cit.

[210] Ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 4 novembre 2020, n. 164.

[211] La precisazione che il deferimento della questione al collegio, da parte del Presidente, ha luogo solo quando la contestazione è "*non manifestamente infondata*" è stata introdotta dall'art. 39 del d.lgs. n. 114/2019.

ordinanza a seguito di ricorso al giudice che ha emesso il provvedimento.

Con riguardo alla prima ipotesi, una recente ordinanza ha affermato che il termine per il deposito dell'atto di citazione è soggetto alla sospensione prevista dall'art. 85, comma 4, secondo periodo, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. con l. 24 aprile 2020, n. 27, in quanto la nozione di "termine processuale" non può ritenersi limitata all'ambito del compimento degli atti successivi all'introduzione del processo, dovendo invece estendersi anche ai termini entro i quali lo stesso deve essere instaurato[212].

Un'ulteriore ipotesi è prevista dall'art. 17, comma 7, c.g.c., in base al quale le misure cautelari perdono la loro efficacia trenta giorni dopo la pubblicazione del provvedimento che dichiara il difetto di giurisdizione del giudice che le ha emanate[213].

Nel caso in cui, invece, all'esito del giudizio di responsabilità, il debitore-convenuto sia condannato al risarcimento del danno, il sequestro conservativo, secondo quanto prevede l'art. 80 c.g.c., si converte in pignoramento ai sensi dell'art. 686 c.p.c. (e dell'art. 156 disp. att. c.p.c.).

I presupposti per la concessione del sequestro conservativo sono due. Occorre, innanzitutto, il *fumus boni iuris*, ossia la probabilità dell'esistenza delle ragioni di credito. A tal fine, la giurisprudenza contabile considera sufficiente la verosimiglianza e la non manifesta infondatezza del diritto che il pubblico ministero contabile intende far valere nel giudizio[214], di regola rinvenibile negli accertamenti svolti con la collaborazione di organi di polizia o di funzionari pubblici o consulenti tecnici[215].

---

[212] Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, ord. 29 settembre 2020, n. 50. La pronuncia ha, altresì, rilevato come una diversa interpretazione "*risulterebbe palesemente contraria al principio generale secondo cui le norme che importano una decadenza (perché questo significa eccettuare un certo procedimento – quale è quello relativo ai termini e alle modalità per il deposito da parte dell'organo requirente contabile dell'atto di citazione - dal regime di sospensione) devono essere di stretta interpretazione, in quanto prevedono una sanzione che: a) incide su diritti meritevoli di tutela (e che pertanto) b) deve essere nota in maniera incontroversa prima del compimento dell'atto che ne è oggetto*".

[213] Anche in questo caso, secondo il testo dell'art. 17, comma 7, c.g.c. risultante dalla modifica apportata dall'art. 7, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 114/2019, si applica l'art. 78, comma 2, c.g.c., per cui l'inefficacia del sequestro è dichiarata, su ricorso della parte interessata, dal Presidente della Sezione o, in presenza di contestazione non manifestamente infondata, dal collegio. Per un'applicazione, Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 11 maggio 2020, n. 67.

[214] Si afferma, ad esempio da parte di Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. 29 settembre 2020, n. 71, che, in sede cautelare, non è richiesto un accertamento fondato sulla dimostrazione piena del diritto di credito azionato, e che il giudice deve limitarsi a una cognizione sommaria, onde pervenire a un giudizio, di sussistenza o meno, sulla probabile fondatezza della situazione giuridica soggettiva azionata.

[215] Nel senso che, per l'adozione della misura cautelare, possono essere rilevanti e sufficienti anche indizi che nel giudizio a cognizione completa non assurgerebbero a prova presuntiva piena, *ex* artt. 2727 ss. c.c., Corte conti, Sez. giur. reg. Marche, ord. 11 agosto 2020, n. 56; Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. 24 febbraio 2020, n. 10.

È discusso se, nello scrutinio del *fumus boni iuris*, il giudice debba tener conto dell'eventuale prescrizione del diritto al risarcimento del danno o se, invece, tale accertamento sia riservato al giudice del merito della controversia[216].

È, inoltre, richiesto il *periculum in mora*, vale a dire il fondato timore che, nelle more del giudizio, il debitore possa disperdere la garanzia del credito (art. 671 c.p.c.). La sussistenza di questo requisito deve essere valutata prendendo in esame, anche disgiuntamente[217], elementi oggettivi, come la sproporzione tra la capacità del patrimonio del debitore e l'entità del credito fatto valere in giudizio, e soggettivi, come quei comportamenti del debitore dai quali si possa presumere che lo stesso abbia intenzione di compiere atti di depauperamento del proprio patrimonio[218].

Si evidenzia, comunque, che, affinché l'azione cautelare possa sortire effetti favorevoli, è pur sempre necessario che vi siano dei beni da sottoporre a sequestro e che questi possiedano un certo valore, quantificabile sia pure approssimativamente[219].

La giurisprudenza, nell'indagine relativa al secondo elemento, attribuisce rilievo anche alle modificazioni di carattere qualitativo del patrimonio del debitore. Si ritiene, altresì, insufficiente a escludere il *periculum in mora* l'idoneità del patrimonio del debitore a garantire il credito al momento in cui la misura cautelare è richiesta, essendo invece necessario che la garanzia permanga fino al momento in cui potrebbero realizzarsi le condizioni per il

---

[216] Risponde in senso negativo Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, ord. 23 marzo 2020, n. 6, secondo la quale il giudice designato per il giudizio di conferma del sequestro autorizzato *inaudita altera parte* non può procedere alla specifica analisi di elementi fattuali dai quali possa desumersi il *dies a quo* della prescrizione in relazione al configurarsi o meno di un occultamente doloso del danno, altrimenti si sostituirebbe alle valutazioni spettanti al collegio nel giudizio di merito. Nello stesso senso Id., ord. 23 giugno 2020, n. 23, emessa in sede di reclamo avverso la prima ordinanza.

[217] Ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Sardegna, ord. 13 marzo 2020, n. 24.

[218] Così, *ex multis*, Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. n. 71/2020, cit.; Id., 10 febbraio 2020, n. 7; Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, ord. 22 gennaio 2020, n. 4. Sono considerati sintomatici della volontà in questione, ad esempio, l'alienazione di beni immobili, che trasforma la garanzia offerta da questi ultimi in denaro, di per sé maggiormente volatile; ovvero, come nel caso oggetto di Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, ord. 18 maggio 2020, n. 21, la costituzione di un fondo patrimoniale subito dopo il compimento di atti di indagine da parte dell'amministrazione danneggiata.

[219] Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, ord. 17 giugno 2020, n. 28, secondo la quale l'apposizione del vincolo su beni obsoleti o che presentano un valore modesto o addirittura nullo, come nel caso di beni mobili registrati particolarmente risalenti nel tempo o addirittura gravati da altri vincoli, non solo non consentirebbe di svolgere quella proficua esecuzione forzata cui fa espresso riferimento l'art. 216, comma 1, c.g.c., ma addirittura potrebbe condurre al paradossale risultato di riversare sul creditore le ulteriori spese della procedura ablativa (normalmente recuperabili mediante il ricavato della vendita del bene esecutato, nei limiti naturalmente della capienza di quest'ultimo).

soddisfacimento del credito stesso[220].

### *4. Il procedimento e l'esecuzione.*

Il sequestro può essere richiesto dal pubblico ministero, secondo gli artt. 74 e 75 c.g.c.: prima della causa, eventualmente (ma non necessariamente) insieme all'invito a dedurre; contestualmente all'atto di citazione ovvero, in corso di causa, con separato ricorso; dopo la pronuncia della sentenza che ha definito il giudizio di primo grado, in pendenza dei termini per l'impugnazione. La domanda è rivolta, nel primo caso, al Presidente della Sezione competente a conoscere del merito del giudizio, e, nel secondo e nel terzo caso, a quello della Sezione che è stata concretamente adìta o che ha pronunciato la sentenza.

Con riguardo alla legittimazione passiva, merita di essere segnalata una recente pronuncia la quale ha evidenziato che il ricorso, quando ha per oggetto beni di cui il presunto responsabile ha disposto con un atto di cui, all'esito di azione revocatoria, è stata dichiarata l'inefficacia nei confronti dell'amministrazione, deve essere proposto nei confronti dell'acquirente, dal momento che l'accoglimento dell'azione revocatoria non determina l'invalidità dell'atto di disposizione e il rientro dei beni nel patrimonio dell'alienante[221].

Il Presidente provvede sul sequestro con decreto motivato, emesso *inaudita altera parte*, con il quale fissa, altresì, l'udienza per la comparizione delle parti dinanzi al giudice designato, e assegna al p.m. un termine per instaurare il contraddittorio con il resistente, mediante la notificazione della domanda e del decreto. All'esito di tale udienza, il giudice designato, una volta compiuti gli atti istruttori ritenuti indispensabili, conferma, modifica o revoca il sequestro, fissando, se il giudizio non è ancora iniziato, un termine per il deposito dell'atto di citazione.

Il codice non contiene disposizioni espresse circa la disciplina delle spese del procedimento cautelare. La giurisprudenza tende a riservare il regolamento delle stesse alla

---

[220] Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, ord. n. 21/2020, cit. Secondo questa decisione, il *periculum* non è escluso dal fatto che il debitore abbia costituito i propri beni in un fondo patrimoniale oggetto di vittoriosa azione revocatoria della Procura regionale, dal momento che il regime del fondo, che peraltro può essere risolto consensualmente, non preclude necessariamente l'alienazione dei beni.
V. anche Id., ord. 31 marzo 2020, n. 10, secondo la quale il requisito non viene meno neppure per il fatto che il presunto autore dell'illecito sia titolare di assicurazione della responsabilità amministrativa per colpa grave, quando l'addebito è a titolo di dolo ovvero non risulta essere stata formulata regolare denuncia di sinistro alla compagnia assicuratrice, in modo da garantire la copertura del rischio. Nella stessa decisione si osserva che, nei casi di responsabilità solidale, il *periculum* non cessa per il fatto che almeno uno dei condebitori conservi le garanzie, poiché il creditore è libero di agire per intero nei confronti di ciascun debitore.

[221] Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, ord. 12 giugno 2020, n. 27, la quale ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto nei confronti del presunto autore dell'illecito.

sentenza di merito sia quando il giudice designato conferma il sequestro, disposto dal Presidente della Sezione, sia quando lo revoca.

Il c.d. correttivo al codice di giustizia contabile ha previsto che all'udienza in parola possa intervenire, per opporsi al sequestro, il terzo che assume di essere leso nei propri diritti[222]. Ai fini della conferma, modifica o revoca (eventualmente parziale) del sequestro, il giudice designato dovrà, dunque, tenere in considerazione anche le ragioni del soggetto in questione. La giurisprudenza ne ha desunto che, *a fortiori*, deve consentirsi l'intervento nel procedimento dell'amministrazione danneggiata, ai sensi dell'art. 85 c.g.c.[223]

L'ordinanza del giudice designato, di cui all'art. 76 c.g.c., può essere sottoposta a reclamo dinanzi al collegio[224]. Il d.lgs. n. 114/2019, coerentemente con la previsione di cui si è appena detto, ha puntualizzato che il reclamo può essere proposto anche dal terzo che assume di essere pregiudicato dal provvedimento cautelare[225].

Secondo l'interpretazione prevalente, il reclamo ha natura di mezzo di gravame, con effetto ampiamente devolutivo al diverso giudice che ne viene investito di tutte le questioni di fatto e di diritto inerenti all'adozione o meno della misura cautelare[226]. Con esso devono essere dedotti anche le circostanze e i motivi sopravvenuti al momento della sua proposizione.

Se, invece, il reclamo non è stato proposto, la modifica o la revoca dell'ordinanza, basate su mutamenti nelle circostanze di fatto o su fatti anteriori dei quali si provi la conoscenza successiva al provvedimento cautelare, possono essere richieste al collegio nel corso del giudizio di merito, secondo l'art. 75, comma 3, c.g.c. Ciò, sempre secondo il c.d. correttivo, è consentito anche al terzo che, venuto a conoscenza del provvedimento cautelare in un momento successivo alla scadenza del termine per proporre reclamo, assume di esserne pregiudicato[227].

---

[222] Art. 74, comma 4-*bis*, c.g.c., aggiunto dall'art. 35 del d.lgs. n. 114/2019. Si può fare l'esempio del soggetto che assuma di essere l'effettivo proprietario dei beni sottoposti a sequestro.

[223] Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, ordd. 23 marzo 2020, n. 6 e 23 giugno 2020, n. 23.

[224] Per l'avviso che quando, con il decreto di fissazione dell'udienza di discussione del reclamo, sono assegnati alle parti termini per il deposito di memorie e documenti, il deposito di questi ultimi all'udienza è inammissibile, Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, ord. 23 giugno 2020, n. 23.

[225] Art. 76, comma 1, c.g.c., come modificato dall'art. 37, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 114/2019.

[226] Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, ord. 22 maggio 2020, n. 22.

[227] Art. 75, comma 3, c.g.c., come modificato dall'art. 36 del d.lgs. n. 114/2019. Nella giurisprudenza precedente, v., ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, ord. 3 agosto 2018, n. 90, che ha riconosciuto la legittimazione a richiedere la revoca del sequestro anche in capo al terzo che abbia successivamente acquistato il bene oggetto della misura cautelare.

Tra le novità apportate dal codice di giustizia contabile, poi, vi è l'introduzione, all'art. 77, di una disciplina espressa del procedimento di sequestro conservativo in grado di appello, sulla quale è intervenuto, con una modifica di portata rilevante, il d.lgs. n. 114/2019. L'esigenza di un provvedimento cautelare, sulla base del "*fondato timore che nelle more della decisione di appello le garanzie patrimoniali del credito vengano meno*", può porsi in ragione dell'efficacia sospensiva dell'esecuzione della sentenza che l'art. 190, comma 4, c.g.c. attribuisce alla proposizione dell'appello.

Il testo originario della norma stabiliva che sulla domanda, che tutt'ora dev'essere proposta dal p.m. alla Sezione di appello dinanzi alla quale pende il giudizio, si pronunciasse il Presidente o un magistrato da lui delegato, con decreto suscettibile di immediato reclamo al collegio.

Il c.d. correttivo ha, invece, delineato un procedimento simile a quello previsto per il primo grado. Il decreto motivato del Presidente che provvede sull'istanza di sequestro, in particolare, fissa contestualmente l'udienza di comparizione delle parti dinanzi al giudice monocratico designato. Quest'ultimo, previa instaurazione del contraddittorio da parte del p.m., conferma, modifica o revoca il decreto nei termini e con le modalità dettate per il primo grado, emettendo un'ordinanza suscettibile di reclamo al collegio[228].

La natura cautelare del procedimento di sequestro ne comporta la trattazione anche in periodo feriale[229]. Esso è stato, altresì, ricompreso tra i procedimenti "*la cui ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio alle parti*" di cui le norme emanate nell'emergenza da COVID-19 hanno consentito la celebrazione anche nel periodo di rinvio e sospensione delle attività processuali[230].

L'esecuzione del sequestro avviene con le modalità previste dal codice di procedura civile, in virtù del rinvio, da parte dell'art. 79 c.g.c., alle pertinenti disposizioni di quest'ultimo[231].

---

[228] Art. 77, commi 2 e 3, c.g.c., come sostituiti dall'art. 38, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 114/2019. Diversamente dal procedimento di primo grado, peraltro, il comma 2 prevede che il Presidente si pronunci con decreto sull'istanza di sequestro "*quando la convocazione della controparte potrebbe pregiudicare l'attuazione del provvedimento*". Ciò sembra implicare che, quando non sussiste quest'ultima esigenza, il Presidente debba limitarsi a fissare l'udienza dinanzi al giudice designato, il quale si pronuncerà sulla domanda di sequestro nel contraddittorio delle parti.

[229] Art. 92 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12.

[230] Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, ord. n. 22/2020, cit.

Tra le norme richiamate, si segnala l'art. 675 c.p.c., il quale prevede, quale causa di inefficacia del provvedimento ulteriore rispetto a quelle elencate *supra*, la mancata esecuzione della misura entro il termine di 30 giorni dalla pronuncia.

Con riguardo al sequestro di crediti, in passato si è posto il problema se la c.d. dichiarazione di quantità del terzo debitore, ai sensi dell'art. 547 c.p.c., dovesse essere resa alla Corte dei conti, come di prassi avviene o al giudice ordinario.

Oggi la prima soluzione, in passato respinta dal giudice della giurisdizione[232], appare conseguente al principio stabilito dall'art. 3 c.g.c., secondo il quale, nell'ambito della giurisdizione contabile, il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti alla Corte dei conti di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti, a garanzia della ragionevole durata del processo.

Riguarda la fase dell'esecuzione, infine, una delle novità introdotte dal codice di giustizia contabile e cioè l'espressa previsione della prestazione di cauzione o di fideiussione in luogo del sequestro, prevista dall'art. 81 c.g.c.[233]

La disposizione di nuova introduzione consente alla parte, sui cui beni o diritti sia già stato disposto il sequestro conservativo, di chiedere, in luogo del sequestro, di versare una cauzione in denaro ovvero di offrire una fideiussione bancaria, per l'importo che è stabilito, in camera di consiglio, dal giudice designato o dal collegio, in misura non superiore alla richiesta risarcitoria formulata nell'invito a dedurre o nell'atto introduttivo del giudizio.

In tal caso, se la richiesta è accolta, viene fissato un termine perentorio all'istante per depositare idonea prova del contratto di fideiussione, stipulato in favore dell'amministrazione in favore della quale il giudizio è stato promosso[234] ovvero dell'avvenuto versamento della cauzione effettuato in un apposito conto corrente infruttifero intestato al Ministero dell'economia e delle finanze, che provvede al successivo versamento al bilancio dello Stato o della diversa amministrazione in favore della quale il giudizio è stato promosso. Una volta

---

[231] Il rinvio ha per oggetto, segnatamente, gli artt. 669-*duodecies*, 675, 678, 679 e 685 c.p.c. L'art. 40 del d.lgs. n. 114/2019 ha soppresso il riferimento all'art. 684 c.p.c., contenuto nella formulazione originaria.
Per un esempio di provvedimento del giudice circa la corretta attuazione del sequestro, Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. 22 maggio 2020, n. 20, con cui sono state date disposizioni affinché il trattamento pensionistico del presunto responsabile, oggetto di sequestro, non subisse una duplice decurtazione, a opera sia dell'INPS che dell'istituto di credito presso cui era acceso il conto corrente di destinazione.

[232] Cass. civ., Sez. un., 28 luglio 2009, n. 17471.

[233] Prima dell'entrata in vigore del codice, la giurisprudenza aveva ritenuto comunque applicabile l'analogo istituto della revoca del sequestro a fronte della prestazione di cauzione, disciplinato dall'art. 684 c.p.c.

[234] Art. 81, comma 2, c.g.c., come modificato dall'art. 41 del d.lgs. n. 114/2019.

depositati questi documenti, il giudice designato provvede a sospendere l'efficacia del sequestro, il quale, tuttavia, torna a produrre effetti se la fideiussione non è rinnovata alla scadenza.

Una recente pronuncia ha evidenziato come la possibilità, per il debitore, di avvalersi di questi strumenti soddisfi l'esigenza di evitare gli effetti negativi della misura cautelare, rimanendo al contempo garantita la tutela del credito erariale per effetto del deposito cauzionale o della fideiussione bancaria[235].

### *5. L'azione surrogatoria.*

Sebbene ricompreso nel Capo del codice civile relativo ai mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, espressamente incluso tra le norme applicabili al processo di responsabilità amministrativa, l'istituto in questione non risulta aver avuto, sinora, frequente applicazione pratica nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti[236].

L'azione surrogatoria del p.m. contabile, al pari di quella revocatoria, soggiace interamente alle disposizioni del codice civile, non essendo stata dettata, in proposito, una disciplina speciale. Entrambe le azioni si caratterizzano per dare luogo non già, come la domanda di sequestro, a un procedimento cautelare, con il predetto carattere di interinalità (che fa dipendere le sorti del provvedimento da quelle del procedimento di merito), bensì a un ordinario giudizio di cognizione, destinato a concludersi con una sentenza sottoposta ai mezzi di impugnazione previsti dal codice di giustizia contabile e suscettibile di passare in giudicato.

Più in particolare, ai sensi dell'art. 2900 c.c., il creditore, per assicurare che siano soddisfatte o conservate le sue ragioni, può esercitare i diritti e le azioni che spettano verso i terzi al proprio debitore e che questi trascura di esercitare, purché i diritti e le azioni abbiano contenuto patrimoniale e non si tratti di diritti o di azioni che, per loro natura o per disposizione di legge, non possono essere esercitati se non dal loro titolare.

L'azione surrogatoria ha, quindi, innanzitutto una funzione conservativa, poiché consente di aumentare l'entità del patrimonio del debitore o di evitarne la dispersione in vista dell'azione esecutiva. Secondo la giurisprudenza, tuttavia, in certi casi essa può anche svolgere

---

[235] Corte conti, Sez. giur. reg. Marche, ord. n. 56/2020, cit.

[236] Per un esempio, Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, 21 giugno 2013, n. 106, che ha respinto la domanda del p.m. volta a far dichiarare la nullità, per mancanza dell'atto pubblico ai sensi dell'art. 782 c.c., della donazione di una somma di denaro fatta da una persona, già condannata al risarcimento del danno erariale al momento dell'azione di nullità, in favore del coniuge.

una funzione esecutiva, che le ultime sentenze civili ritengono addirittura prevalente.

I presupposti dell'azione surrogatoria sono:

- l'esistenza del credito;
- l'inerzia del debitore;
- il pericolo di insolvenza.

Essi devono sussistere nel momento in cui viene esercitata l'azione e devono permanere finché l'azione non abbia realizzato i suoi effetti.

Affinché l'azione possa essere utilmente esperita, occorre, quindi, innanzitutto che sussista un rapporto obbligatorio vero e proprio, suscettibile di esecuzione forzata, che può essere sorto anche prima del diritto esercitato in via surrogatoria, in virtù della regola per cui il debitore risponde con tutti i suoi beni presenti e futuri (art. 2740 c.c.).

Il presupposto dell'inerzia del debitore, il quale «trascuri di esercitare» i propri diritti e le proprie azioni, può anche non essere dovuto a colpa del medesimo o avere carattere parziale; si esclude, tuttavia, che esso sussista ogni qual volta il debitore tenga un comportamento attivo, sebbene pregiudizievole per le sue ragioni.

Infine, l'interesse del creditore ad agire in via surrogatoria si configura soltanto se vi sia il pericolo attuale di un danno futuro, ossia quando, al comportamento omissivo del debitore, si accompagni una situazione tale da porre in concreto pericolo il soddisfacimento del credito.

I diritti nei quali il creditore può surrogarsi sono tutti quelli a contenuto patrimoniale, esclusi quelli che, per loro natura o per legge, non possono essere esercitati che dal loro titolare. Il creditore non può, pertanto, esercitare i diritti non patrimoniali, quali quelli inerenti alla sfera familiare, nonché tutti quelli rispetto ai quali la discrezionalità del titolare riguardo all'esercizio del diritto costituisce un aspetto essenziale del diritto stesso (si escludono, così, ad esempio, in ragione del carattere personale del diritto: il recesso dal contratto, anche di società; il diritto di convalidare il negozio annullabile; il diritto di chiedere la risoluzione del contratto).

Sotto il profilo processuale, si deve considerare che il creditore che agisce in via surrogatoria è sostituto processuale del debitore surrogato. Egli, ai sensi del secondo comma dell'art. 2900 c.c., deve citare anche il debitore cui intende surrogarsi: sussiste, quindi, un litisconsorzio necessario (art. 102 c.p.c.) e ciò al fine di consentire al debitore di far valere le sue eccezioni e di poter opporre la sentenza nei suoi confronti.

Può essere utile considerare, nella prospettiva del più proficuo esercizio, da parte del p.m., dei poteri che la legge gli accorda per tenere integra la garanzia del risarcimento, che la

Corte di cassazione ha, recentemente, ammesso l'esercizio in via diretta dell'azione surrogatoria nella proposizione della domanda di riduzione delle disposizioni testamentarie lesive della quota di legittima da parte dei creditori dei legittimari totalmente pretermessi che siano rimasti del tutto inerti[237].

***6. L'azione revocatoria.***

Nello scorso anno, le Procure regionali hanno proposto n. 3 azioni revocatorie.

L'azione revocatoria, che trova la propria disciplina negli artt. 2901 ss. c.c., produce l'effetto di far dichiarare inefficaci gli atti di disposizione compiuti dal debitore, in modo da evitare che questi disperda il proprio patrimonio e lo sottragga così alla garanzia del credito. L'inefficacia dell'atto è soltanto relativa, in quanto opera esclusivamente nei confronti del creditore che abbia esercitato l'azione revocatoria, la quale, nei confronti degli altri soggetti, non impedisce né toglie efficacia all'alienazione del diritto effettuata dal debitore in favore del terzo[238].

Può esercitare l'azione il titolare di un diritto di credito, anche non liquido o sottoposto a termine o a condizione. Il fatto che il credito costituisca *res litigiosa*, come avviene nel caso in cui il p.m. abbia agito in costanza del giudizio di responsabilità amministrativa, non è di ostacolo alla proposizione della domanda[239], né determina la sospensione necessaria del relativo giudizio, ai sensi dell'art. 106 c.g.c.[240]

La prima condizione, per l'accoglimento della domanda, è l'*eventus damni*, ossia il rischio che l'atto revocando determini la perdita della garanzia patrimoniale del credito, ovvero renda semplicemente più difficile la sua riscossione[241]. Questo requisito presuppone, a sua volta, che il credito da garantire sussista effettivamente, il che porta al rigetto dell'azione

---

[237] Cass. civ., Sez. II, 20 giugno 2019, n. 16623.

[238] V., in proposito, Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, ord. n. 27/2020, cit. Nel senso che, quando l'azione concerne l'alienazione di un bene facente parte della comunione legale tra coniugi, uno solo dei quali presunto responsabile dell'illecito, la dichiarazione di inefficacia va circoscritta alla metà del suo valore, Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, 20 aprile 2020, n. 116.

[239] *Ex multis*, Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 116/2020, cit.

[240] Si può ricordare Corte conti, Sez. II giur. centr. app., 6 ottobre 2020, n. 221.

[241] Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 116/2020, cit. Per l'opinione che il presupposto in esame non è escluso dalla stipula di una polizza fideiussoria, la quale, fino a quando non è intervenuto il pagamento, non costituisce *ex se* idonea garanzia per il soddisfacimento del credito erariale, Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 221/2020, cit.

revocatoria quando è stata accertata l'inesistenza del diritto al risarcimento[242].

È necessario, altresì, un elemento di natura psicologica (*scientia damni*, *consilium fraudis*, *partecipatio fraudis* del terzo), diverso a seconda della natura, onerosa o gratuita, dell'atto e del fatto che l'atto sia anteriore o posteriore al sorgere del credito, momento che la giurisprudenza fa coincidere con quello in cui si è verificato il fatto dannoso[243].

L'onere della prova dello stato soggettivo grava sull'attore, che può, ovviamente, avvalersi di presunzioni[244]. La giurisprudenza ha precisato che, al fine dell'accertamento della *scientia fraudis* in capo al debitore che ha disposto dei propri beni dopo il sorgere del credito, non assumono rilievo né la finalità da lui perseguita, né la meritevolezza dell'interesse sotteso al negozio, essendo sufficiente la generica conoscenza del pregiudizio che quest'ultimo arreca alle ragioni dell'erario[245].

Ai sensi dell'art. 2903 c.c., il termine di prescrizione dell'azione in parola è di cinque anni, decorrenti dalla data dell'atto che si intende revocare.

Inoltre, qualora sia stata proposta una azione revocatoria, esiste litisconsorzio necessario tra creditore, debitore alienante e terzo acquirente[246], conseguentemente, nel caso in cui il giudizio non sia stato introdotto nei confronti di tutte le parti necessarie o la sentenza sia stata impugnata nei confronti di alcune soltanto di esse, è necessario integrare il contraddittorio nei confronti di tutte le parti necessarie pretermesse.

L'accoglimento della domanda, come si è detto, determina l'inefficacia dell'atto a favore del solo creditore che l'ha esperita. Questi può esercitare la tutela cautelare o esecutiva sui diritti oggetto dell'atto revocato (art. 2902, comma 1, c.c.). Il sequestro degli stessi può essere domandato anche nel corso del giudizio iniziato con l'azione revocatoria (art. 2906, comma 2,

---

[242] Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, 23 giugno 2020, n. 243, relativa a un caso nel quale la medesima Sezione, con separata sentenza, aveva accertato l'estinzione del diritto al risarcimento del danno per intervenuta prescrizione.

[243] Ad es., Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 221/2020, cit. V. anche Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 116/2020, la quale ha ritenuto, in un caso di danno erariale derivato dall'indebita percezione di contributi pubblici, che il credito fosse sorto con la notificazione, da parte dell'amministrazione erogatrice, del provvedimento di revoca del finanziamento.

[244] Tra le altre, Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 221/2020, cit.

[245] Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 221/2020, cit., la quale ha ravvisato lo stato psicologico in questione in capo a un soggetto che aveva destinato ai figli i propri beni, ai sensi dell'art. 2645-*ter* c.c., successivamente alla diffusione di notizie sul procedimento che lo vedeva coinvolto.

[246] Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 70/2019, cit.

c.c.). Circa il rapporto tra i due strumenti, si ritiene che l'*eventus damni* possa sussistere anche quando il p.m. ha già sottoposto a sequestro conservativo i diritti del debitore, se il valore di questi ultimi non è tale da assicurare il ristoro del danno[247].

Ciò detto in termini generali, va ricordato, sotto il profilo della giurisdizione, che le Sezioni Unite della Corte di cassazione si sono più volte pronunciate nel senso che l'azione revocatoria dev'essere promossa dal Procuratore regionale dinanzi alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti[248].

Hanno osservato, sul punto, che "*la* (…) *natura accessoria e strumentale delle azioni come la revocatoria, consente inoltre di ritenere che esse non sono estranee alle "materie della contabilità pubblica", che l'art. 103 Cost. riserva alla cognizione della Corte dei conti, insieme comunque con le "altre specificate dalla legge"* (…) *i principi di uguaglianza e di ragionevolezza non sono violati, poiché la responsabilità amministrativo - contabile ha proprie particolarità, che si riflettono anche sulla conservazione della garanzia rappresentata dal patrimonio del debitore; proprio la Corte dei conti è il giudice "naturale", nelle materie della contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge; è un giudice "speciale", ma è stato mantenuto in essere dalla Costituzione; il coinvolgimento di diritti soggettivi, eventualmente anche di terzi, è conseguenza della configurazione come "esclusiva" data alla giurisdizione contabile ancora dalla Costituzione; l'esenzione delle decisioni della Corte dei conti dal ricorso per Cassazione per violazione di legge è stabilita anch'essa dalla Costituzione*".

Più di recente, con altra pronuncia, la Suprema Corte ha ammesso la "colegittimazione" dell'amministrazione danneggiata e del p.m. all'esercizio dell'azione in questione, rispettivamente dinanzi al giudice ordinario e a quello contabile[249].

### *7. L'azione di simulazione.*

Tra le pronunce emesse nel 2020, assume particolare rilevanza quella con la quale le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno deciso il ricorso per regolamento di giurisdizione,

---

[247] Corte conti, Sez. II giur. centr. app., 23 ottobre 2020, n. 242, la quale ha ravvisato l'*eventus damni* in relazione alla donazione della nuda proprietà dei beni del debitore nonostante l'intervenuto sequestro dell'usufrutto sugli stessi. La stessa decisione, riprendendo giurisprudenza consolidata, ha affermato che è onere del debitore che ha compiuto l'atto di disposizione provare che il patrimonio residuo sia sufficiente a garantire il risarcimento del danno.

[248] Cass. civ., Sez. un., ord. 22 ottobre 2007, n. 22059, seguita da Id., 3 luglio 2012, n. 11073.

[249] Cass. civ., Sez. un., ord. 19 luglio 2016, n. 14792. V. anche, nello stesso senso, Id., ord. 9 settembre 2013, n. 20597.

proposto da parti convenute dinanzi a una Sezione regionale per l'accertamento, tra l'altro, della simulazione di atti tra esse intercorsi, affermando la giurisdizione della Corte dei conti[250].

La Suprema Corte ha, innanzitutto, osservato che, in base al testo dell'art. 1, comma 174, della l. n. 266/2005 e a quello, analogo, dell'art. 73 c.g.c., gli strumenti di tutela delle ragioni del creditore a disposizione del p.m. non si risolvono nell'azione surrogatoria, nell'azione revocatoria e nel sequestro conservativo, che sono menzionati a titolo esemplificativo. Il collegio ha messo in evidenza, al riguardo, la rubrica dell'art. 73 c.g.c., che fa riferimento ai mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale e alle "*altre azioni*", tra le quali "*è sicuramente compresa l'azione di simulazione, potendo essere diretta, come nella specie, a tutelare le ragioni creditorie pregiudicate dagli atti simulati, in quanto idonei a menomare la garanzia generica del credito di cui all'art. 2740 cod. civ.*".

Sulla base di questa premessa, le Sezioni Unite hanno richiamato e ribadito gli argomenti già posti a fondamento della riconduzione alla giurisdizione della Corte dei conti dell'azione revocatoria esercitata dal p.m. ovverosia il carattere strumentale e accessorio delle azioni a garanzia del credito rispetto al risarcimento del danno erariale, che permette di includerle nelle "*materie della contabilità pubblica*" che l'art. 103 Cost. riserva alla cognizione della Corte dei conti, insieme, comunque con le "*altre specificate dalla legge*"; le peculiarità che caratterizzano la responsabilità amministrativa e il suo processo; l'inserimento della previsione delle azioni in parola nel corpo della disciplina dei giudizi contabili; il conferimento della legittimazione attiva al Procuratore regionale, il quale è abilitato a svolgere le proprie funzioni unicamente davanti alla Corte dei conti.

### *8. La ritenuta cautelare.*

L'art. 82 c.g.c.[251], nell'ambito delle "*azioni a tutela delle ragioni del credito erariale*", prevede che, qualora l'amministrazione o l'ente danneggiati abbiano, in virtù di sentenza di condanna passata in giudicato per responsabilità amministrativa, ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre amministrazioni o enti, possono richiedere la sospensione del pagamento. Questa deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo.

Lo strumento in questione ha molti elementi in comune con il c.d. fermo amministrativo,

[250] Cass. civ., Sez. un., ord. 3 giugno 2020, n. 10441.

[251] La norma è stata parzialmente modificata, essenzialmente sotto il profilo lessicale, dall'art. 42 del d.lgs. n. 114/2019.

previsto dall'art. 69, comma 6, del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, ma, a differenza di quest'ultimo, richiede l'irreversibilità della ragione di credito (sentenza di condanna passata in giudicato). Pertanto, come è stato osservato nei primi commenti, si tratta di un istituto che si colloca, dal punto di vista sistematico, più nell'ambito dell'esecuzione del credito erariale, che tra i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale.

Il provvedimento di ritenuta, secondo quanto stabilisce il secondo comma della norma, può essere impugnato con ricorso nelle forme e nei termini previsti per gli "*altri giudizi ad istanza di parte*" dagli artt. 172 ss. c.g.c.

### *9. Le novità introdotte dal codice di giustizia contabile e dal correttivo di cui al D.lgs. n. 114/2019 in materia di esecuzione delle sentenze.*

Il codice di giustizia contabile, in vigore dal 7 ottobre 2016, pur mantenendo inalterato l'impianto delle previgenti disposizioni di cui al d.P.R. n. 260/1998, nella parte in cui rimetteva l'esecuzione delle decisioni della Corte dei conti alla esclusiva competenza delle amministrazioni beneficiarie delle pronunce ad esse favorevoli [252], ha previsto il potenziamento delle attività e delle competenze di monitoraggio, vigilanza e consulenza intestate ai procuratori regionali nella fase dell'esecuzione.

Occorre subito evidenziare come, da un punto di vista strutturale, l'intervento del codice nella materia *de qua* (parte VII, titolo I, capo II, artt. 212-216), lungi dal rappresentare una pedissequa riproduzione delle previgenti disposizioni di cui al d.P.R. n. 260/1998, si sia tradotto nella predisposizione di uno strumento normativo organico e razionale e di immediata operatività applicativa in cui risalta, come anzidetto, il ruolo del pubblico ministero territorialmente competente quale unico titolare delle funzioni di vigilanza e di monitoraggio delle decisioni di condanna.

Ed invero la specifica disciplina dell'esecuzione, contenuta nel codice di giustizia contabile e concernente il titolo esecutivo (art. 212), il potere di iniziativa e l'attività del pubblico ministero (art. 213), l'attività esecutiva dell'amministrazione danneggiata (art. 214), il recupero del credito erariale in via amministrativa (art. 215) ed, infine, l'esecuzione forzata innanzi al giudice ordinario (art. 216), rappresenta un sistema normativo del tutto peculiare rispetto alle esecuzioni delle sentenze civili e amministrative in coerenza con la specifica natura

[252] Con un sistema, quindi, che anche nell'attualità vede il perpetuarsi della scissione tra il soggetto titolare dell'azione risarcitoria (procura contabile) e quello titolare dell'azione esecutiva (amministrazione creditrice).

pubblica del credito erariale.

L'entrata in vigore delle nuove disposizioni ha, tuttavia, comportato sin dall'inizio, non pochi problemi applicativi, tant'è che il legislatore con il d.lgs 7 ottobre 2019, n. 114 è nuovamente intervenuto a disciplinare la materia con disposizioni che hanno riguardato (oltre ad altre diposizioni del codice) anche il capo relativo alla esecuzione delle sentenze di condanna.

Gli artt. 90 e 91 del correttivo al codice hanno, infatti, modificato e/o sostituito i commi dell'art. 212 (titolo esecutivo) e dell'art. 214 (attività esecutiva dell'amministrazione o dell'ente danneggiato), prevedendo, in un'ottica di semplificazione, da un lato che la spedizione del titolo esecutivo in forma esecutiva possa farsi soltanto a ciascuna delle parti a favore delle quali è stato pronunciato il provvedimento e, dall'altro, che il rilascio della copia in forma esecutiva alle amministrazioni interessate debba avvenire d'ufficio, da parte della segreteria della sezione giurisdizionale, per il tramite del pubblico ministero, al quale le stesse si rivolgono indicando il numero di copie conformi necessarie all'esecuzione del provvedimento.

In chiave di coordinamento e di efficacia dell'azione esecutiva l'art. 91 del correttivo ha previsto, altresì, che l'amministrazione possa richiedere al Procuratore regionale di conoscere gli esiti degli accertamenti patrimoniali volti a verificare le condizioni di solvibilità del debitore, modificando e integrando al riguardo il comma 3 dell'art. 214 del codice, dando così attuazione e concretezza alle disposizioni di cui all'art. 216 concernenti l'esecuzione forzata innanzi al giudice ordinario.

Giova, al riguardo, evidenziare che a seguito dell'entrata in vigore del correttivo al codice di giustizia contabile, risultano, peraltro, ampliati i poteri intestati al p.m. contabile che può accedere direttamente, anche mediante collegamento telematico diretto, alla sezione dell'anagrafe tributaria di cui all'art. 7, comma 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605 (comma 2 bis dell'art. 58 del c.g.c.).

Passando, poi, all'esame delle singole disposizioni che toccano più da vicino l'esecuzione delle sentenze di condanna non si può non evidenziare come il legislatore, ancor prima di individuare i provvedimenti giudiziali muniti della formula esecutiva, abbia ritenuto di dovere disciplinare il giudizio di interpretazione del titolo giudiziale che può essere promosso dalle parti e dall'amministrazione interessata quando ai fini della relativa esecuzione sorga questione sull'interpretazione di una decisione della Corte dei conti ( art. 211).

In ciò può leggersi l'attenzione che il legislatore medesimo ha prestato alla fase

dell'esecuzione sin dalla formazione del titolo e della decisione sostanziale del giudice contabile che deve essere portata ad esecuzione dalla stessa amministrazione beneficiaria del credito e, che, quindi, deve indicare con esattezza gli importi di condanna e i soggetti tenuti al pagamento, salva appunto la possibilità di promuovere il giudizio di interpretazione.

Il capo II, della parte VII, del codice è, invece, strettamente legato all'esecuzione. A mente dell'art. 212 (Titolo esecutivo) i provvedimenti giudiziali muniti di formula esecutiva sono le decisioni definitive di condanna della Corte dei conti, le ordinanze esecutive emesse ai sensi dell'art. 132, comma 3 (rito monitorio), nonché i provvedimenti emessi ai sensi dell'art. 134, comma 4 (giudizio per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie).

La prima tipologia (decisioni definitive di condanna) è perfettamente coerente con le specifiche disposizioni previste al riguardo dal codice di giustizia contabile, perché a differenza delle sentenze del giudice amministrativo, le sentenze di condanna della Corte dei conti sono automaticamente sospese con la proposizione dell'appello (art. 190, comma 4, c.g.c), per cui la definitività della decisione consegue o alla mancata impugnazione della sentenza di primo grado o all'esito del giudizio di appello, salvo il caso in cui il giudice di appello, su istanza di parte, e quando vi siano ragioni motivate, disponga, con ordinanza motivata sentite le parti, che la sentenza sia provvisoriamente esecutiva (art. 190, comma 5 c.g.c.).

Come già innanzi affermato, l'attività di monitoraggio, di vigilanza e di consulenza sull'attività esecutiva dell'amministrazione o dell'ente danneggiato (artt. 214, 215 e 216 c.g.c.), da parte del pubblico ministero territorialmente competente, risulta indubbiamente rafforzata rispetto alla previgente disciplina, sebbene la responsabilità della esecuzione delle sentenze di condanna incomba, anche nell'attuale assetto normativo, in via esclusiva in capo alla stessa amministrazione, alla quale spetta la decisione finale in ordine alle modalità esecutive relative alla riscossione del credito.

Infatti, ai sensi dell'art. 214, comma 5, la riscossione del credito erariale per mano dell'amministrazione titolare del credito può avvenire mediante il recupero in via amministrativa, mediante l'esecuzione forzata di cui al III libro del codice di procedura civile e mediante l'iscrizione a ruolo ai sensi della normativa concernente, rispettivamente, la riscossione dei crediti dello Stato, degli enti locali e territoriali, le cui attività in dettaglio sono regolate (senza sostanziali elementi di novità rispetto alla disciplina delle soppresse disposizioni di cui al d.P.R. n. 260/1998) dagli artt. 214-216 del codice, fermo restando che secondo i criteri previsti dall'art. 214, comma 3, c.g.c. la scelta attuativa delle modalità di recupero deve essere

condotta in ragione dell'entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tal fine rilevante.

Ne consegue che alla luce delle vigenti disposizioni l'amministrazione risulta intestataria di un'ampia libertà in ordine alla scelta delle modalità esecutive da esperire per la riscossione del credito, cosicché il recupero in via amministrativa non sempre si atteggia come fase sostanzialmente obbligatoria che precede l'accesso all'esecuzione forzata o all'iscrizione a ruolo, non senza considerare che, in ogni caso, il previsto recupero non potrebbe trovare applicazione nei casi in cui la sentenza di condanna sia stata emessa nei confronti di un soggetto non legato all'amministrazione da un rapporto di servizio in senso stretto, come, ad esempio, nel caso di indebite erogazioni di finanziamenti pubblici a favore di soggetti privati.

Una delle tante problematiche ha riguardato la possibilità dell'applicazione cumulativa di più strumenti tra quelli previsti dalle norme vigenti, e, in particolare, quella del recupero in via amministrativa e dell'iscrizione a ruolo, evenienza che potrebbe risultare particolarmente gravosa per il condannato ed esporre l'ente a diversi contenziosi.

In un caso particolare è emerso, infatti, che l'amministrazione è stata condannata alle spese per aver applicato una duplice modalità di recupero per la stessa ragione debitoria, poiché "*I principi ispiratori della normativa* (...) *certamente non avallano iniziative di recupero inutilmente gravose nei confronti del debitore a carico del quale già pendano, con profitto, azioni di recupero del credito*" (Corte di Appello Lecce, sent. n. 804/ 2017 del 1° agosto 2017).

Quanto al potere di vigilanza intestato al pubblico ministero sulle attività volte al recupero del credito erariale esso comprende la possibilità di "*indirizzare all'Amministrazione o Ente esecutante, anche a richiesta, apposite istruzioni circa il tempestivo e corretto svolgimento dell'azione di recupero in sede amministrativa o giurisdizionale*" (art. 214, comma 6).

In particolare è da ritenersi che gli "*accertamenti patrimoniali finalizzati a verificare le condizioni di solvibilità del debitore e la proficuità dell'esecuzione*", propedeutici all'esperimento dell'esecuzione forzata innanzi al giudice ordinario di cui all'art. 216, comma 1, possano essere svolti dal pubblico ministero contabile anche ai fini della pianificazione del recupero in via amministrativa (di cui all'art. 215), con particolare riferimento alla eventuale iscrizione di ipoteca sui beni del debitore ( di cui all'art. 215, comma 3) e alla valutazione effettuata per l'approvazione del piano di rateizzazione sottoposto all'approvazione del pubblico ministero dall'amministrazione procedente.

L'attività di consulenza del pubblico ministero prosegue, inoltre, ai sensi del comma 2, dell'art. 216, per tutto il corso della procedura esecutiva innanzi al giudice ordinario, potendo la P.A. procedente sottoporre alla sua valutazione le "*problematiche*" eventualmente insorgenti.

Una previsione meritevole di rilievo è quella relativa al particolare privilegio di cui gode il credito erariale e al conseguente grado di preferenza, da cui il medesimo è assistito, in sede di esecuzione. Ed infatti l'art. 216, comma 3, prevede testualmente *"che il credito della p.a. è assistito da privilegio ai sensi dell'art. 2750 del c.c. e che ai fini del grado di preferenza, il privilegio per il credito erariale derivante da condanna della Corte dei conti sui beni mobili e su beni immobili segue, nell'ordine, quelli per i crediti indicati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile"*.

Come è stato giustamente osservato *"ciò comporta che l'attore pubblico, proprio per rafforzare la garanzia patrimoniale del credito controverso ha conseguentemente un interesse ad agire qualificato ad ottenere la condanna in sede giudiziale contabile e ciò anche in presenza di un sovrapponibile giudicato civile per i medesimi importi risarcitori, che di tale privilegio non dispongono"* (cfr. Corte conti Sez. giurisdizionale Lombardia n. 334/2019).

Tornando al potere di vigilanza è, tuttavia, opportuno evidenziare che se, per un verso, il detto potere è esteso a tutte le amministrazioni titolari del credito erariale, per altro verso, sono escluse dal potere di indirizzo quelle statali o ad esse equiparate, le quali "*per l'esecuzione delle sentenze di condanna, si avvalgono, in luogo dell'attività di indirizzo prevista dal comma 6, della consulenza e, per le esecuzioni dinanzi al giudice ordinario, del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e delle altre leggi speciali in materia*" (art. 214, comma 7).

In conclusione, nel nuovo codice risultano ulteriormente rafforzati i poteri del p.m. di monitoraggio e di vigilanza sulle singole procedure di recupero da parte delle amministrazioni, in capo alle quali incombe un obbligo di tempestivo avvio (art. 214, comma 3 e art. 215, comma 2 - che riproduce il testo dell'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 260/1998 con specifico riferimento al recupero con ritenuta) e di contestuale comunicazione al Procuratore regionale dell'attività di esecuzione ( cfr. art. 214, comma 2 – che riproduce il testo dell'art. 7, primo periodo, del d.P.R. n. 260/1998 cit. - in base al quale "*il titolare dell'ufficio designato comunica tempestivamente al Procuratore regionale territorialmente competente l'inizio della procedura di riscossione e il nominativo del responsabile del procedimento*").

È indubbio, al riguardo, come la finalità di comunicare il nominativo del responsabile

del procedimento, oltre a rispondere alle esigenze di trasparenza, consente di perseguire per danno erariale il funzionario che abbia ritardato o non abbia avviato l'esecuzione, evidenziando così, anche a questi effetti, l'importanza del monitoraggio svolto dalle procure contabili della Corte dei conti ai fini dell'eventuale azione di responsabilità nei confronti del funzionario che abbia serbato un'inerzia colposa.

Non solo, l'attività di vigilanza e di monitoraggio sulla esecuzione delle sentenze di condanna, da parte del p.m. contabile territorialmente competente, offre la possibilità di accertare eventuali cause di incompatibilità con le cariche amministrative da parte degli amministratori comunali che condannati dalla Corte dei conti non hanno eseguito la sentenza di condanna. Infatti, a mente dell'art. art. 63, comma 1, n. 5 del TUEL, "*sono incompatibili con la carica di sindaco, consigliere comunale o circoscrizionale coloro che per fatti compiuti quando erano amministratori o dipendenti del Comune… sono stati, con sentenza passata in giudicato, dichiarati responsabili verso l'ente e non hanno ancora estinto il debito".*

Quanto, infine, alle modalità del monitoraggio, l'art. 214, comma 8, del c.g.c. prevede che "*decorsi tre mesi dalla chiusura dell'esercizio di ciascun anno finanziario, il responsabile del procedimento trasmette al pubblico ministero territorialmente competente un prospetto informativo che, in relazione alle decisioni di condanna pronunciate dalla Corte dei conti, indica analiticamente le partite riscosse e le disposizioni prese per quelle che restano da riscuotere, distintamente tra quelle per le quali è in corso il recupero in via amministrativa, quelle per le quali sia stata avviata procedura di esecuzione forzata e quelle iscritte a ruolo di riscossione. Al prospetto informativo sono allegati i documenti giustificativi dell'attività svolta*".

Da un punto di vista operativo, le Procure regionali ( ognuna delle quali adottato delle proprie Linee Guida per l'esecuzione delle sentenze), al fine di agevolare l'attività delle amministrazioni nell'acquisizione dei dati e delle informazioni sullo stato dei recuperi da comunicare ai pubblici ministeri, si avvalgono di identici prospetti informativi, aggiornati alla luce di tutte le prescrizioni previste dalla nuova normativa, che il responsabile del procedimento individuato dalla singola amministrazione deve di volta in volta compilare, indicando gli importi da recuperare, le modalità, lo stato del recupero e il motivo del mancato recupero, curando poi la relativa trasmissione alle procure regionali per il monitoraggio e la vigilanza sull' attività esecutiva dell'ente.

La relativa modulistica consente l'aggiornamento delle partite contabili riscosse e da

riscuotere, aperte su ogni provvedimento decisionale di condanna e su ogni singolo condannato ed è, generalmente, accompagnata da note informative del funzionario responsabile sullo stato di esecuzione delle procedure.

Giova, tuttavia, evidenziare che la tempistica prevista dal legislatore - "*decorsi tre mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario*" - ( cfr. art. 214 , comma 8, del c.g.c., non modificata dal correttivo) mal si concilia con la necessità di poter acquisire in tempo utile i dati completi sullo stato dei recuperi effettuati nell'anno di riferimento, i quali, nella migliore delle ipotesi, sarebbero disponibili non prima del 31 marzo dell'anno successivo, con inevitabili ripercussioni sui dati statistici finali sull'effettivo ammontare dei recuperi che le Procure regionali devono trasmettere annualmente alla Procura generale della Corte dei conti a fini classificatori.

***10. Le problematiche connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi.***

Problematiche ulteriori, in sede di esecuzione, possono venir in rilievo nel caso in cui l'amministrazione debba portare ad esecuzione un titolo esecutivo nei confronti del debitore deceduto. In tal caso, l'attività consulenziale del pubblico ministero, titolare del potere di vigilanza sulle attività volte al recupero del credito erariale, può svolgere un ruolo importante nell'interpretazione delle norme che riguardano questa specifica forma di esecuzione anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali che si sono formati nella materia *de qua*.

Come è noto, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994, l'azione di responsabilità amministrativo - contabile ha natura personale e il debito si trasmette agli eredi solo in caso di indebito arricchimento. Conseguentemente, in caso di decesso del presunto responsabile, il pubblico ministero, se ritiene che non sussistano i presupposti per la riassunzione nei confronti degli eredi, stante l'illecito arricchimento del *dante causa* e l'indebito arricchimento degli eredi stessi, nell'udienza di discussione della causa può chiedere l'immediata declaratoria di estinzione del processo nei confronti della parte colpita dall'evento interruttivo (art. 108, comma 6, c.g.c.).

I limiti della trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio sono ribaditi anche dall'art. 188 del codice di giustizia contabile, secondo cui l'estinzione del procedimento di appello o di revocazione per i motivi di cui all'art. 202, comma 1, lettere f) e g), fa passare in giudicato la sentenza impugnata, ferma restando la disciplina dei limiti della trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio.

Ne consegue che, poiché il debito si trasmette agli eredi nell'esclusiva ipotesi di un loro

indebito arricchimento, solo in questo caso l'amministrazione potrà procedere al relativo recupero.

Pertanto, ove venga dichiarata l'estinzione del giudizio di appello, il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, resa nel primo grado di giudizio, comporta, nei limiti suesposti, l'esperibilità della procedura esecutiva nei confronti degli eredi, da parte dell'ente esecutante, che potrà avvalersi in sede esecutiva (ambito in cui si spostano tutte le questioni relative all'indebito arricchimento degli eredi) delle stesse presunzioni probatorie e degli stessi principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti in sede cognitiva e cioè allorquando il giudizio di responsabilità amministrativo - contabile sia proseguito a seguito della riassunzione nei confronti degli eredi.

Occorre, tuttavia, evidenziare sin da ora, che, contrariamente a quanto ritenuto dalle stesse amministrazioni, la trasmissione del debito agli eredi non è automatica, cosicchè eventuali controversie che dovessero insorgere nella fase esecutiva saranno di competenza del giudice ordinario quale giudice dell'esecuzione o del giudice contabile in caso di *actio negatoria* da parte degli eredi volta a far valere il loro illecito arricchimento e con essa l'insussistenza dei presupposti della trasmissibilità del debito (cfr. *infra*).

Sulla questione dell'indebito arricchimento degli eredi la giurisprudenza contabile ha, infatti, fissato canoni generali chiaramente espressi nella sentenza della Sezione giurisdizionale Lazio n. 61 del 2017, che, nel richiamare autorevoli precedenti, ha affermato che, in linea di principio, non è configurabile una presunzione *iuris et de iure* di arricchimento indebito degli eredi del responsabile, come se la trasmissione di responsabilità dal *dante causa* agli aventi diritto fosse automatica, essendo, invece, configurabile una presunzione *iuris tantum*, a fronte della quale l'erede può fornire prova contraria, dimostrando la mancanza dell'arricchimento o che esso non ha carattere antigiuridico (cfr. Sezioni Riunite della Corte dei conti, 12 gennaio 1999, n. 1 e 11 dicembre 1996, n. 74, nonché Corte conti, Sez. II app., 25 giugno 2008, n. 214).

In tale quadro, è stato anche precisato che "*l'indebito arricchimento degli eredi, al quale il legislatore ha subordinato la trasmissibilità del debito per responsabilità amministrativa, non costituisce oggetto di prova da parte del requirente contabile, dovendosi invero ritenere che spetti agli aventi causa dimostrare che dall'illecito non sia derivato alcun loro vantaggio patrimoniale*" (Corte dei conti, Sez. II app., 21 novembre 2006, n. 394).

In particolare, la ridotta consistenza patrimoniale dell'eredità relitta ovvero il fatto che il *de cuius* abbia lasciato soltanto beni acquistati prima del suo illecito arricchimento *"sono*

*circostanze inidonee a superare la presunzione di indebito arricchimento degli eredi, dovendosi al riguardo osservare che, in presenza di un profitto illecito, anche un minor passivo ereditario configura il presupposto in questione, giacché quello che perviene agli eredi è, pur sempre, un patrimonio arricchito"* (Corte conti, Sez. II App., 30 gennaio 2014, n. 947).

Alla luce di questi principi, in tema di responsabilità degli eredi indebitamente arricchitisi a seguito dell'illecita locupletazione realizzata dal *dante causa* in frode dell'amministrazione, il p.m. contabile ha l'onere di provare il fatto dell'acquisizione illecita, conseguendo a ciò, in base a presunzioni semplici ai sensi dell'art. 2729 c.c., anche la prova del carattere indebito dell'arricchimento realizzato dagli eredi spettando, quindi, a questi ultimi la dimostrazione della prova contraria ( *ex multis*, cfr. Corte dei conti, Sez. I app., 17 settembre 2001, n. 266; Id., 12 maggio 1998, n. 127; SS.RR., n. 1/1999, cit.) anche nell'ipotesi di accettazione dell'eredità con il beneficio dell'inventario (SS.RR., n. 74/1996, cit.; Sez. II app., 11 marzo 1998, n. 83; Sez. I app., 19 dicembre 2005, n. 413).

Giova, comunque, evidenziare che se l'indebito arricchimento si presume (presunzione *iuris tantum)*, nondimeno lo stesso può ritenersi insussistente in tutti i casi in cui l'illecito sanzionato nella sentenza di condanna al risarcimento del danno erariale non abbia comportato un incremento patrimoniale a favore del pubblico amministratore o dipendente, come ad esempio nel caso in cui la condanna derivi dal danno all'immagine della P.A.

Anche nell'anno 2020 la giurisprudenza contabile ha analizzato il profilo della trasmissibilità agli eredi del debito ereditario, evidenziando, ancora una volta, *"come l'illecito arricchimento del dante causa faccia presumere l'indebito arricchimento dell'avente causa (la cui dimostrazione non grava sul P.M. contabile) e la prova contraria, ammessa a carico dell'erede, deve essere valutata in modo molto rigoroso, trattandosi di un "privilegio", secondo la terminologia assunta dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 383/1992, da riconoscere in limiti quanto più possibile ristretti"* (Corte dei conti, Sez. giurisdizionale Umbria, n. 64/2020).

Anche la giurisprudenza delle Sezioni di appello si è pronunciata sull'azione di accertamento negativo di responsabilità in relazione all'illecito arricchimento, derivato dall'acquisto dell'eredità di un soggetto, in confronto del quale il giudice di primo grado aveva accertato la responsabilità per indebito prelievo di somme di denaro di pertinenza pubblica.

Nel caso di specie, tuttavia, gli eredi non sono riusciti ad impedire la trasmissibilità del debito ereditario nei loro confronti e, quindi, l'esecuzione della sentenza di condanna, rilevando

il giudice "*che l'accettazione dell'eredità con beneficio di inventario e la responsabilità dell'erede intra vires possano formare oggetto di valutazione in sede di esecuzione della sentenza di condanna, ma non costituiscono elementi utili a determinare atti a determinare, per ciò soltanto, l'assenza di responsabilità amministrativa dell'erede, salvo che questi provi- direttamente nel processo- di non aver conseguito alcuna utilità, suscettibile di valutazione patrimoniale, per effetto della delazione"* (Corte dei conti, Sezione II giurisdizionale centrale di appello sent. n. 126/2020 con cui è stata integralmente confermata la sentenza della Corte Conti sez. Lazio, n. 67/2017, già cit.).

Diverso è, invece, il caso della trasmissibilità del debito agli eredi allorquando la sentenza definitiva di condanna sia stata pronunciata nei confronti del *de cuius* e venga portata ad esecuzione nei confronti degli eredi. Risulta, infatti, che assai spesso l'esecuzione delle sentenze di condanna da parte della P.A., invece di essere tempestiva, si protrae per tempi lunghi, con la conseguenza che, *medio tempore*, possa verificarsi il decesso del responsabile.

In tal caso, laddove sia stata promossa una controversia per far constatare l'assenza dei presupposti per la trasmissibilità del debito del proprio dante causa davanti al giudice dell'esecuzione (per accertare ad es. di non essere erede per aver rinunciato all'eredità) e, quindi, nel caso in cui la contestazione cada in *executivis*, la controversia volta a far valere l'assenza di un titolo esecutivo, viene rimessa alla competenza del giudice ordinario anche se la condanna da portare ad esecuzione è una sentenza pronunciata da un giudice speciale come nel caso della Corte dei conti.

Questi sono i principi affermati dai recenti arresti della Cassazione che con decisione Sez. III 29 novembre 2018, n. 30856 ha, da ultimo, ribadito quanto già espresso dalle Sezioni Unite con la pronuncia n. 19280 del 2018, secondo cui *"in tema di responsabilità amministrativa, anche quando il debito risarcitorio del pubblico dipendente sia stato accertato dal giudice contabile con sentenza passata in giudicato, la trasmissibilità agli eredi si verifica soltanto nei casi in cui il fatto illecito abbia non soltanto arrecato un danno all'erario, ma anche procurato al dante causa, autore dello stesso, un illecito arricchimento (v. Cass. S.U. n. 4332 del 2008), il che richiede che tale presupposto – così come il conseguente indebito arricchimento degli eredi – sia stato "accertato nel giudizio dinanzi al giudice contabile", salvo il caso in cui venga attivato un giudizio di esecuzione innanzi al giudice ordinario competente a decidere la sussistenza dei presupposti della trasmissione del debito"*.

Di tali principi ha fatto applicazione anche la giurisprudenza della Corte dei conti

nell'ambito di un giudizio di opposizione all'esecuzione a una cartella di pagamento da parte degli eredi di un soggetto condannato dal giudice contabile, il cui credito erariale non era stato integralmente recuperato in capo al *de cuius.* L'opposizione veniva proposta ai sensi dell'art. 615 c.p.c. innanzi al Tribunale di Reggio Calabria, ma questi dichiarava il difetto di giurisdizione a favore della Corte dei conti, presso la quale il giudizio veniva riassunto.

In applicazione dei principi sopra richiamati, il giudice contabile dichiarava il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario, affermando in conformità agli indirizzi della Cassazione "*che tutte le questioni concernenti il problema se esista o meno un titolo esecutivo possono riguardare soltanto la legittimità dell'esecuzione ai sensi dell'art. 615 c.p.c., ma non la giurisdizione la quale, nella esecuzione forzata per crediti di somme di denaro è sempre attribuita al giudice ordinario dell'esecuzione"* (cfr. Corte conti, Sez. giurisdizionale Calabria n. 233/2019).

Di segno opposto, ma perché diverso era l'oggetto dell'accertamento, è stata la decisione n. 44/2019 resa dalla Corte di conti della Sez. giurisdizionale della Sardegna. La Sezione ha esaminato il ricorso di un erede il quale chiedeva che fosse accertato che il debito risarcitorio a carico del dante causa, derivante dalla sentenza definitiva di condanna della Corte di conti, non fosse trasmesso agli eredi e, per l'effetto, che fosse dichiarata l'inesistenza del diritto da parte della P.A. a procedere (anche per il tramite dell'Agenzia delle Entrate) nei suoi confronti e, quindi, che fosse dichiarato nullo l'atto di intimazione dell'Agenzia delle Entrate.

Il giudicante rilevava che, nel caso di specie, si trattava di giudizio ad istanza di parte, inquadrabile tra quelli disciplinati dagli artt. 172 e 176 del c.g.c., normativa che sostanzialmente riproduce la previsione dell'art. 58, comma 1, del r.d. n. 1038/1933, alla quale veniva ricondotto il *genus* delle azioni di accertamento negativo di responsabilità e, nel cui ambito, vengono generalmente ricomprese le azioni proposte dagli eredi, al fine di ottenere la declaratoria della insussistenza nei loro confronti delle condizioni legittimanti la trasmissione del debito risarcitorio accertato in capo al dante causa.

La Sezione ha, quindi, reputato che la fattispecie rientrasse nella giurisdizione del giudice contabile, alla luce della giurisprudenza della Cassazione, secondo cui il discrimine con la giurisdizione del giudice ordinario viene individuato nella circostanza che si controverta o meno sull'assenza di un titolo esecutivo. Nel caso in esame, il giudicante ha osservato che con il ricorso *de quo*, pur rubricato *"ricorso in opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c ed art.*

*173 c.g.c"*, si chiedeva che venisse accertato e dichiarato che il debito risarcitorio non si trasmettesse agli eredi, non essendoci i presupposti richiesti dalla legge.

In conclusione, nella fattispecie non si trattava tanto di opposizione all'esecuzione, ma di un atto introduttivo di un giudizio di cognizione avente ad oggetto l'accertamento della sussistenza o meno dei presupposti richiesti dall'art.1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 (illecito arricchimento del *de cuius* e indebito arricchimento degli eredi), per la trasmissibilità agli eredi del debito derivante da fattispecie di responsabilità amministrativa attratta alla giurisdizione della Corte dei conti.

In definitiva, alla luce degli ultimi arresti della Cassazione la problematica sulla ripartizione della giurisdizione fra giudice ordinario e contabile può così risolversi: "*il giudizio di opposizione conseguente all'esecuzione di una sentenza di condanna della Corte dei Conti… ove sia fatta valere l'assenza di un titolo esecutivo ( es. per mancanza della qualità di erede) … resta nell'ambito di cognizione del giudice ordinario"*, mentre la questione sulla *" competenza ad accertare la sussistenza del doppio presupposto dell'illecito arricchimento del de cuius e dell'indebito arricchimento degli eredi … va risolta nel senso della giurisdizione contabile* (così Corte dei conti Sez. Sardegna, n. 44/2019 che richiama testualmente Cass. civ. Sez. III n. 30856 del 19.07.2018 che, a sua volta, rinvia al principio enunciato in Cass. civ. Sez. Un. n. 19280/2018).

Anche nel 2020 un recente arresto della Corte conti ha dato applicazione a questi principi, laddove ha ritenuto sussistente la trasmissibilità del debito ereditario nel confronti degli eredi, nel caso di una sentenza di condanna pronunciata nei confronti di soggetto successivamente deceduto, in applicazione dell'ormai consolidato principio secondo cui in presenza del presupposto dell'illecito arricchimento del *de cuis* gli eredi non avevano fornito prova contraria della presunzione del loro indebito arricchimento (Corte dei conti, sez. II appello n. 274/2020).

Da ultimo, una recentissima pronuncia della Corte dei conti ha, invece, ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice contabile in sede di esecuzione di una sentenza di condanna della Corte dei conti avente ad oggetto la cancellazione di una misura cautelare (astrattamente ritenuta di competenza del giudice ordinario in sede di esecuzione), sul presupposto che nel caso di specie l'istanza era stata proposta da un erede (cfr. Corte dei conti Sez. giur. Sardegna n. 278/2020).

***11. I numeri dell'esecuzione ed altri importi.***

Pur tenendo conto delle difficoltà operative in cui versa l'amministrazione creditrice nel recupero degli importi indicati nelle sentenze di condanna, nonché, nell'annualità di riferimento del quadro emergenziale da COVID-19, nel corso dell'anno **2020** l'importo recuperato sulle sentenze di primo e secondo grado è stato pari ad euro **29.546.806,61**, mentre, con riferimento al periodo **2016-2020**, l'importo complessivamente recuperato è stato pari ad euro **152.229.296,34.**

A questo dato si aggiunge quello derivante dal recupero di altri provvedimenti (riti speciali di cui agli art. 130 e ss. del c.g.c.) che, con riferimento all'anno **2020,** è stato pari ad euro **3.854.649,55**, mentre nel quinquennio **2016-2020** è stato pari ad euro **61.323.096,18** [253].

[253] Fonte: piattaforma informatica "Giudico/PowerBi" della Corte dei conti.

## CAPITOLO X

## LA RESPONSABILITÀ SANZIONATORIA: PROFILI SOSTANZIALI E PROCESSUALI

**(V.P.G. ADELISA CORSETTI, V.P.G. SABRINA D'ALESIO E V.P.G. LUIGI D'ANGELO)**

*Sommario: 1. Il quadro d'insieme su sanzioni pecuniarie, illeciti tipizzati e responsabilità per danno. 2. Le questioni processuali insorte nella prima giurisprudenza all'indomani dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile. 3. Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria nella giurisprudenza contabile più recente. 4. Conclusioni.*

### *1. Il quadro d'insieme su sanzioni pecuniarie, illeciti tipizzati e responsabilità per danno.*

La responsabilità c.d. sanzionatoria è una delle più tangibili espressioni dei punti di contatto tra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali, nella misura in cui rileva la mera violazione di norme indagate in sede di controllo, sicché l'atto di impulso - di norma - proviene dagli uffici di controllo o da deliberazioni assunte dai medesimi uffici.

Trattasi, dunque, di una materia nella quale è possibile mettere a frutto quella cointestazione delle funzioni, che è la ragione sociale dell'Istituzione della magistratura amministrativo-contabile.

La funzione precipua delle relative fattispecie è rappresentata dalla deterrenza, in termini di prevenzione della condotta vietata, tenendo conto che la "sanzione" non è ricollegata a un mero inadempimento ossia a un'irregolarità di tipo formale, bensì a comportamenti forieri di conseguenze rilevanti sul piano della corretta gestione delle risorse pubbliche e del buon andamento della PA.

Se così non fosse, non si avrebbero, altrimenti, singole figure sanzionatorie, ma sanzioni generalizzate.

Il codice di giustizia contabile ha acceso un faro sul tema delle sanzioni pecuniarie.

Nel disciplinare l'obbligo di denuncia – e nel sottolineare che vi sono tenuti anche gli organi di controllo e di revisione delle PA, oltre ai magistrati impegnati nelle funzioni di controllo – il codice lo estende ai fatti dai quali può derivare una condanna a sanzioni pecuniarie (art. 52, comma 3, c.g.c.).

Benché il principale campo di emersione delle ipotesi sanzionatorie sia rappresentato

dall'esercizio delle funzioni di controllo, è meritevole di attenzione l'iniziativa *ex officio* del Pubblico ministero, espressamente prevista dal comma 1 dell'art. 133 c.g.c. [254].

Sul piano processuale, infatti, il rito "speciale" *de qua* ha posto fine all'anomalia dell'applicazione, a tali fattispecie, del modulo procedimentale previsto per l'azione risarcitoria[255].

Al riguardo, si richiama l'*incipit* dell'art. 133 c.g.c. – "*Ferma restando la responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 …"* – a significare che la responsabilità c.d. sanzionatoria si affianca e concorre con quella ordinaria, di carattere risarcitorio.

Ciononostante, i due istituti restano distinti e separati: nella responsabilità risarcitoria assume rilievo centrale il danno, anche come parametro di riferimento degli altri elementi oggettivi della condotta, nonché dell'elemento soggettivo; mentre, nelle previsioni sanzionatorie non si richiede anche l'accertamento di una *deminutio patrimonii*.

A livello di principi costituzionali, la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie hanno inquadrato le relative fattispecie nel contesto dell'art. 23 Cost. (principio di tipicità delle prestazioni imposte dalla legge) e non dell'art. 25 Cost. (principio di stretta legalità, per precetto e sanzione).

Le Sezioni Riunite, con la sentenza n. 12/2007/QM, hanno, poi, ritenuto l'applicabilità, nelle ipotesi sanzionatorie, dei requisiti soggettivi vigenti nella responsabilità amministrativa, vale a dire la sussistenza del dolo o della colpa grave [256]. Il Consesso contabile ha

---

[254] Cfr. A. Canale, F.M. Longavita, "*La responsabilità sanzionatoria pecuniaria"*, in "*La Corte dei conti, responsabilità, contabilità e controllo",* (a cura di) A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smiroldo, 2019, pag. 415 e ss.; id., F. M. Longavita, *"Il rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria"*, in "*Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al codice della giustizia contabile (D.Lgs. n. 174/2016)"*, (a cura di) A. Canale, F. Freni, M. Smiroldo, 2017, pag. 547 e ss.

[255] Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con sentenza 27 dicembre 2007, n. 12/QM, avevano ritenuto - in mancanza di specifiche disposizioni sul rito - che dovesse essere seguita la disciplina dell'ordinario giudizio di responsabilità.

[256] In particolare, le Sezioni Riunite hanno ritenuto necessaria la dimostrazione della colpa grave o del dolo in forza dell'applicazione letterale dell'art. 1, comma 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, secondo cui: *"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"*. Ad avviso delle Sezioni Riunite, il legislatore non avrebbe operato alcuna distinzione tra le diverse forme di responsabilità (di tipo risarcitorio o sanzionatorio) stabilendo espressamente che i soggetti comunque sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti – per l'uno o per l'altro titolo - fossero chiamati a rispondere solo in caso di colpa grave o di dolo. In termini, C. conti, Sez. Seconda, 7 novembre 2017, n. 795; id, 11 dicembre 2017, n. 960 (con riguardo a un'ipotesi di concorrenza di responsabilità per danno e c.d. sanzionatoria). In dottrina, cfr. *"Corte conti, Sez. Riun., sent. 27 dicembre 2007, n. 12/QM"*, in *Riv. Corte conti*, 2007, n. 6, 88 ss., con nota di G. Albo; M. Smiroldo, "*La sanzione per la violazione del divieto di indebitamento secondo le sezioni riunite della corte dei conti: una occasione perduta"*; P. Santoro, "*La responsabilità amministrativa sanzionatoria tra clausola generale e tipizzazione dell'illecito"*, in *Foro amm.* –

successivamente avuto modo di ribadire, in materia, le risultanze a cui era pervenuto nel 2007, esprimendosi, negli stessi termini, con la sentenza del 3 agosto 2011, n. 12/QM.

Sul punto è da rilevare che il coefficiente soggettivo è espressamente previsto in un'unica ipotesi sanzionatoria, quale quella a carico di sindaci e 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*", ai sensi dell'art. 248, comma 5, Tuel.

Di qui la tesi di coloro che ritengono sufficiente, nei restanti casi, una qualsiasi colpa, seppur lieve o "lievissima", secondo i principi generali in materia di sanzioni amministrative di cui all'art. 3 della l. 24 novembre 1981, n. 689, in quanto dolo e colpa grave verrebbero in rilievo, nel rito speciale, ai soli fini della graduazione della sanzione[257].

La giurisprudenza delle Sezioni Riunite si è pure fatta carico di distinguere, sul piano processuale, le ipotesi sanzionatorie dall'ordinaria responsabilità amministrativo contabile. La richiamata sentenza n. 12/2011/QM ha così ritenuto che "*Per fattispecie direttamente sanzionate dalla legge*" devono intendersi "*quelle in cui non soltanto è prevista una sanzione pecuniaria come conseguenza dell'accertamento di responsabilità amministrativa, ma in cui la norma definisce altresì l'automatica determinazione del danno, mentre va escluso che possano rientrarvi le ipotesi in cui la legge si limiti a prevedere che una certa fattispecie*" dia luogo a responsabilità erariale[258].

Il codice della giustizia contabile, nel prevedere un rito dedicato alle ipotesi in cui sia comminata una sanzione compresa tra un minimo e un massimo, ha contribuito a delimitare le figure di responsabilità sanzionatoria soggette al rito speciale, rispetto al perimetro potenziale

---

C.d.S, 2007, 12, 3565 ss.; A. Chiappiniello, *"Brevissime note sulla sentenza delle Sezioni riunite n. 12 del 27 dicembre 2007/QM, concernente "questione di massima riguardante la sanzione disciplinata dall'art. 30, comma 15, l. n. 289 del 27 dicembre 2002 (legge finanziaria 2003)"*, in *Giust. amm*., 2007, 1344).

[257] Si veda, C. Pagliarin, *"I riti speciali: problematiche interpretative"*, in *Riv. Corte conti-web*, n. 22 aprile 2018.

[258] La richiamata sentenza n. 12/2011/QM ha inteso focalizzare l'attenzione sulla distinzione tra le ipotesi di *"responsabilità puramente sanzionatoria"* dalle fattispecie di *"responsabilità sanzionatoria spuria"*. Nelle prime, la norma di legge non si limita a prevedere genericamente la responsabilità amministrativa come conseguenza di determinati comportamenti, ma provvede a determinare la tipologia della punizione o la precisa entità del pagamento dovuto, talora, fissato tra un minimo e un massimo, con conseguente impossibilità, per il giudice, di addebitare al responsabile un importo diverso. Appartengono alla seconda categoria quelle fattispecie nelle quali una norma di legge si limita a prevedere che una determinata condotta *"determina responsabilità erariale"*, o espressioni simili, senza però stabilire sanzioni precise e non derogabili. Quale esempio di quest'ultima tipologia di previsioni, si rammenta la norma sulla ritardata trasmissione di dati sui trattamenti pensionistici, in forza della quale il responsabile del procedimento risponde a titolo di danno erariale *"ove ne derivi un pregiudizio"* (art. 20, commi 12 e 13, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133).

rinvenibile nei più recenti interventi normativi, che hanno introdotto illeciti tipizzati di responsabilità amministrativo-contabile[259].

Sotto altro profilo, la norma di cui all'art. 133 c.g.c., in chiaroscuro o, se si vuole, per contrasto, fornisce ulteriori argomenti per ritenere non più sostenibile la configurazione della generale responsabilità amministrativa come una responsabilità di natura sanzionatoria[260].

Proprio perché diversa per processo, ma anche per struttura, rispetto alla responsabilità sanzionatoria pecuniaria, la responsabilità amministrativa, che significativamente il codice definisce come "responsabilità amministrativa per danno all'erario", torna a connotarsi per i suoi caratteri principalmente restitutori.

In tal modo, il codice finisce per incidere sulla questione qualificatoria della responsabilità, che così tanto ha occupato la dottrina in materia.

### *2. Le questioni processuali insorte nella prima giurisprudenza all'indomani dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile.*

All'indomani dell'entrata in vigore del codice, la giurisprudenza contabile si è occupata di taluni casi di responsabilità sanzionatoria pecuniaria, così mettendone a fuoco gli specifici aspetti caratterizzanti.

Importante si appalesa la sentenza della Corte dei conti, **Sez. giur. Lombardia**, 5 marzo 2019, n. 32, che ha scrutinato l'atto di opposizione ad un ricorso ex art. 133 c.g.c., con il quale

---

[259] Nel restringere il codice l'ambito di applicazione del rito speciale alle sole ipotesi di responsabilità con sanzione pecuniaria compresa *"tra un minimo e un massimo"* risultano certamente escluse quelle fattispecie in cui il legislatore, pur descrivendo la fattispecie, rimanda alla determinazione di un danno per il riconoscimento di responsabilità. In termini, Corte conti, Sezioni Riunite, 31 luglio 2019, n. 26/QM, secondo cui la condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, di cui all'art. 53, comma 7-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, dà luogo ad un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio, cui si applicano gli ordinari canoni sostanziali e processuali della responsabilità per danno. La predetta sentenza, nel ricostruire gli elementi fondanti della c.d. responsabilità sanzionatoria (dalla sentenza n. 7/2007/QM alla sistematizzazione dell'istituto nel codice di giustizia contabile), ha operato una sorta di *reductio ad unitatem* delle fattispecie, caratterizzate, in primo luogo, dalla previsione in *"specifiche disposizioni normative"* e, in secondo luogo, dalla predeterminazione della *"sanzione pecuniaria"* stabilita tra un minimo ed un massimo. Ha, pertanto, concluso che nell'ipotesi del comma 7-*bis* non vi è alcuna sanzione associata alla violazione di *"specifiche disposizioni normative"* né, tantomeno, l'irrogazione di sanzioni predeterminate (sia pure in un delta sanzionatorio) all'interno del quale il giudice deve esercitare il suo potere discrezionale.

[260] Da ultimo, la Corte costituzionale, con sentenza n. 61/2020 ha ricordato che *"la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza 13 maggio 2014, nella causa Rigolio contro Italia, nel respingere il ricorso ha affermato che il giudizio di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti per danno all'immagine cagionato all'amministrazione non attiene a un'accusa penale ai sensi dell'art. 6 della Convenzione (paragrafi 38 e 46) e che, pertanto, non può essere applicato, nella fattispecie, il paragrafo 3 dello stesso art. 6. Analogamente, non sono state accolte le censure formulate in riferimento all'art. 7 della CEDU e all'art. 2 del Protocollo 7, sulla base della considerazione che la somma che il ricorrente è stato condannato a pagare ha natura di risarcimento e non di pena (paragrafo 46)"*.

la Procura contabile aveva azionato il meccanismo sanzionatorio pecuniario, di cui all'art. 31, comma 31, della legge 183/2011 e s.m.i., in ordine alla fattispecie dell'artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità.

La decisione è degna di menzione perché affronta due rilevanti problematiche.

La prima concerne la legittimazione attiva del P.M. contabile alla proposizione dell'atto di opposizione ex art. 135 c.g.c., oltre a quella, pacifica, del soggetto destinatario della sanzione pecuniaria e ciò nell'ipotesi di accoglimento del ricorso ex art. 133 c.g.c., con conseguente applicazione di una "pena" inferiore a quella richiesta dall'attore pubblico.

La seconda questione affrontata è quella concernente, invece, la natura decadenziale del termine breve di trenta giorni, previsto dall'art. 135, comma 1, c.g.c., per la proposizione dell'opposizione avverso il decreto emesso dal giudice monocratico ovvero se detto termine decorra, oltre che nei confronti delle parti, alle quali il provvedimento del giudice monocratico che applica la sanzione viene notificato, anche nei confronti della Procura regionale, che tale notificazione effettua.

Quanto alla prima questione, la decisione in parola ha ritenuto sussistente la legittimazione attiva del P.M. contabile, alla proposizione dell'opposizione ex art. 135 c.g.c., nell'ipotesi in cui la sanzione, irrogata dal giudice monocratico, venga da questi "ridotta" rispetto alla domanda della Procura attrice[261].

La seconda problematica verte, invece, sull'applicabilità o meno del principio della c.d. *"efficacia bilaterale della notificazione"*, secondo il quale la notificazione del provvedimento giurisdizionale fa decorrere il termine decadenziale per proporre impugnazione non soltanto a carico della parte che riceve la notificazione, ma anche a carico della parte che l'ha effettuata.

Come noto, tale questione è stata risolta pacificamente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, in applicazione della quale il giudice lombardo ha dichiarato inammissibile, poiché tardivo, l'atto di opposizione della Procura contabile[262].

---

[261] Si legge nella sentenza del giudice lombardo: *"Secondo la difesa ( ...) la disposizione contenuta nell'art.135, comma 1, d.lgs. n.174/2016 a mente dalla quale 'Le parti possono proporre opposizione al collegio, con ricorso da depositarsi nella segreteria della competente sezione giurisdizionale regionale, nel termine di trenta giorni dalla notificazione del decreto - legittimerebbe a proporre opposizione al decreto pronunciato dal Giudice Designato ex art.134, comma 1, d.lgs. n.174/2016, soltanto i soggetti nei cui confronti sia stata irrogata la sanzione e non già il Pubblico Ministero, atteso che l'inciso 'le parti' escluderebbe di ricomprendere anche la parte pubblica e che tale limitazione sarebbe in linea con le finalità di rapida definizione della procedura, proprie del rito speciale. In disparte il fatto che non sussistono ragioni di ordine sia letterale, sia giuridico, per escludere che il Pubblico Ministero acquisti la qualità processuale di 'parte' nei giudizi di sua competenza, la limitazione ipotizzata dalla parte resistente non è prevista dalle norme che regolano il procedimento e deve essere conseguentemente ritenuta insussistente"*.

In senso opposto, la Sez. giur. Puglia, con sentenza n. 146/2020, ha ritenuto, in sede di opposizione al decreto del giudice monocratico avente ad oggetto l'applicazione della sanzione ex art. 31, comma 31, l.183/2011, la non perentorietà del termine di cui all'art. 135, comma 2, c.g.c., sulla base della disposizione contenuta all'art. 43, comma 2, c.g.c., secondo cui i termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiari perentori.

Meritevole di menzione è la pronuncia della **Sez. giur. Puglia** del 23 maggio 2019, n. 314, che ha scrutinato l'atto di opposizione ad un decreto ex art. 133 c.g.c. in un procedimento nel quale la Procura contabile aveva azionato il meccanismo sanzionatorio pecuniario ex art. 31, comma 31, della legge n. 183/2011 e s.m.i. (artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità), a mente del quale "*Qualora le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali*".

La decisione *de qua* ha confermato la sanzione pecuniaria pari ad euro 35.000,00, irrogata dal giudice monocratico previo ricorso ex art. 133 c.g.c. del P.M contabile, affermando che con "… *la concatenata operazione di manipolazione contabile iniziata nel 2011 e proseguita nel 2012/gennaio 2013 non può assolutamente trovare giustificazione nelle vicende giudiziarie all'epoca in itinere ed appare palesemente orientata allo scopo, nell'anno 2011, di conseguire un avanzo di amministrazione da poter utilizzare liberamente nel corso dell'esercizio successivo e, nell'anno 2012, di ottenere un saldo finanziario di competenza mista di importo superiore al saldo obiettivo del patto di stabilità interno. Ciò dimostra, in definitiva, che l'unico reale intento di tale operazione è stata quella di eludere il rispetto della*

[262] Si legge nella decisione *de qua*: "La ragione giustificativa dell'effetto 'bilaterale' della notificazione deriva invero non tanto dalla presunzione di conoscenza che la notificazione genera sia in capo a chi la effettua, sia in capo a chi la subisce, quanto piuttosto dalla necessità di rendere coerente l'interesse della parte che effettua la notificazione e quindi imprime una accelerazione per la definizione della procedura, facendo scattare il termine breve, con il convergente interesse dell'ordinamento a tale rapida definizione, che risulterebbe invero frustrato se la parte notificante potesse ancora beneficiare del termine lungo. La rilevanza generale del principio enucleato nell'ambito dell'ermeneusi dell'art. 326 c.p.c. – contrariamente a quanto rilevato dal Pubblico Ministero - non può non rilevare (ex art.7, comma 2, d.lgs. n.174/2016) nell'ambito della previsione di cui all'art. 135, comma 1, d.lgs. n.174/2016, con conseguente necessità di dichiarare la tardività del deposito dell'atto di opposizione e la sua conseguente inammissibilità". Per la giurisprudenza di legittimità, cfr. Cass., sez. un., n. 6278/2019.

*disciplina sul patto di stabilità interno*".

La sentenza della **Sez. giur. Abruzzo** del 12 novembre 2019, n. 97, ha scrutinato, invece, l'atto di opposizione della Procura contabile ad un decreto ex art. 133 c.g.c. di rigetto dell'azione sul meccanismo sanzionatorio pecuniario ex art. 248, comma 5 e 5-*bis*, T.U.E.L., in tema di dissesto degli enti locali[263].

La decisione *de qua* si segnala per due aspetti peculiari.

In primo luogo, la Sezione giurisdizionale adita ha chiarito, contrariamente a quanto stabilito dal giudice monocratico (Sez. giur. Abruzzo, decreto 18 giugno 2019, n. 3), che nella configurazione di responsabilità sanzionatoria pecuniaria in discorso non assume carattere "pregiudiziale" un accertamento di responsabilità erariale risarcitoria "da dissesto".

Si legge nella sentenza in questione, infatti, che "*La fattispecie così delineata di cui all'art 248, comma 5 (e analogamente 5-bis) è una fattispecie tipizzata di responsabilità, per i soggetti 'responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive al verificarsi del dissesto finanziario'. Tale fattispecie è da considerarsi autonoma rispetto ad una eventuale fattispecie risarcitoria che può con essa coesistere. Essa va inquadrata fra le ipotesi in cui il legislatore tipizza attività amministrative in funzione puramente sanzionatoria; in altri termini individua un determinato comportamento*

[263] Il comma 5 dispone: *"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, gli 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, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati. I sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili ai sensi del periodo precedente, inoltre, non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo. Non possono altresì ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione"*. Il comma 5-*bis* dispone: *"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni, i componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata. La Corte dei conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari, nonché al Ministero dell'interno per la conseguente sospensione dall'elenco di cui all'articolo 16, comma 25, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Ai medesimi soggetti, ove ritenuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione"*.

*come illecito e ne fa derivare una sanzione finanziaria. In tale caso, il giudizio sulla responsabilità sanzionatoria prescinde dall'individuazione e quantificazione di un danno erariale, che eventualmente potrebbe derivare da quel determinato comportamento.ma sarà sufficiente l'accertamento della condotta illecita. Ricondurre, invece, la norma all'antitetica restrittiva lettura data dal giudice monocratico, nel decreto n.3/2019, con la necessità di un preventivo accertamento di responsabilità per danno, cui far seguire l'irrogazione della sanzione pecuniaria oltre quella interdittiva, significherebbe svuotarla di contenuto e della portata innovativa di cui al decreto Legge n. 174/2012*" (enfasi aggiunta).

Il secondo aspetto sostanziale, che la pronuncia in analisi ha posto in evidenza, è quello per cui le figure di responsabilità sanzionatoria pecuniaria - parrebbe di comprendere anche quelle diverse dalle ipotesi scrutinate nello specifico ex art. 248, comma 5 e 5-*bis*, T.U.E.L. - possono ritenersi "consumate" soltanto sussistendo tutti gli elementi propri della responsabilità amministrativa, compreso l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave[264].

### *3. Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria nella giurisprudenza contabile più recente.*

Premesso che l'ordinamento già conosceva da tempo fattispecie di natura sanzionatoria, tra cui può rammentarsi quella prevista dal combinato disposto degli articoli 45, comma 2, lett. c), e 46, comma 1, del R.D. n. 1214/1934, che consentiva alla Corte di condannare l'agente contabile in ragione della mora nella presentazione del conto giudiziale, previa citazione del P.M, deve sottolinearsi la carenza di sistematicità nelle attuali previsioni di legge, introdotte nel corso del tempo con distinti provvedimenti.

Di qui, l'utilità di una rassegna delle più recenti decisioni suddivise per tipologia di sanzione pecuniaria.

Tra le ipotesi maggiormente frequenti nella giurisprudenza contabile vi è quella dell'art. 30, comma 15, della l. n. 289/2012, relativa alla violazione del principio di destinazione del ricavato del mutuo a spesa di investimento, considerata nella Relazione al codice di giustizia

[264] Si legge nella sentenza che *"(…l'attore deve ... enunciare nell'atto introduttivo e comprovare in atti la sussistenza, in fattispecie, degli elementi costitutivi della responsabilità (in termini, da ultimo, C.d.C, Sez. giur. Sicilia_6 febbraio 2017 n. 74, che, nonostante rilevi il carattere sanzionatorio -punitivo della responsabilità in esame, che prescinde dal nocumento patrimoniale arrecato all'amministrazione, conferma l'orientamento sancito dalla giurisprudenza delle Sezioni Riunite n. 12/ QM/ 2007 e n. 12/,QM/ 2011, per il quale anche per le responsabilità c.d. sanzionatorie occorre la sussistenza degli elementi propri della responsabilità amministrativa, compreso l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave, in quanto non sono ipotesi di responsabilità formale)".*

contabile come esempio paradigmatico del campo di applicazione degli artt. 133 e ss. c.g.c. [265]

Una fattispecie di attualità, sulla quale si sta formando una giurisprudenza, in sede di controllo e giurisdizionale, è quella prevista dall'art. 20, comma 7, d.lgs. n. 175/2016 (Tusp), in forza del quale "*La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli Enti locali comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un mino di euro 5.000 ad un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti*".

Da una prima sommaria lettura dei commi 1-4 dell'art. 20, si ricava l'impressione di una sanzione irrogata a valle di mere irregolarità, essendo comprese le ipotesi di omessa ricognizione, omessa adozione del piano al ricorrere di determinate situazioni di criticità, mancato rispetto del termine di presentazione, omessa o incompleta trasmissione degli atti alla banca dati, alla struttura di monitoraggio e alla Sezione regionale di controllo.

Ma a ben guardare, c'è molto di più. È in gioco il controllo/direzione delle partecipazioni, ossia il presidio di un fenomeno, che per troppo tempo è sfuggito di mano ai soci pubblici, specie sul territorio, cagionando forti perdite nelle società e squilibri nei bilanci degli enti.

In materia, sono significative talune pronunce assunte in sede di controllo, che hanno segnalato le irregolarità alle competenti Procure regionali[266]. In alcuni casi, sono stati attivati

---

[265] Cfr. il punto 4.1 - *Fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria* - dell'IC Galtieri 28.12.2017 (*Nota interpretativa in materia di obbligo di denuncia di danno erariale ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti*) che, richiamando tale fattispecie, rammenta la diversa operatività delle figure di tipizzazione della condotta produttiva di danno, da ricondurre all'ordinaria responsabilità per danno. Infatti, *"Dalle figure di vera e propria responsabilità sanzionatoria vanno tenute distinte quelle fattispecie per le quali lo stesso legislatore ha sentito l'esigenza di neutralizzare gli effetti negativi di talune spese a carico della finanza pubblica, qualificando l'adozione dell'atto, o la conclusione del contratto, da cui è derivata la spesa come fonte di responsabilità amministrativa"*.

[266] Si richiama la deliberazione dalla Sez. contr. Campania n. 53/2020, relativa all'omessa presentazione del piano di revisione periodica di cui all'art. 20 del Tusp da parte di una serie di Comuni della Provincia di Salerno, nonché la deliberazione della stessa Sezione n. 101/2020, relativa a fattispecie nelle quali il piano di revisione periodica è stato presentato da parte di un organo incompetente (la Giunta anziché il Consiglio comunale, che è titolare delle funzioni di programmazione di cui all'art. 42 del Tuel). È da evidenziare che, a monte delle citate delibere della Sez. contr. Campania c'è una semplice comunicazione tratta dalle risultanze della banca dati partecipate (cfr. deliberazione n. 53/2020: *"si è accertato, mediante accesso alle banche dati disponibili ed ai siti istituzionali di riferimento, che alla data odierna, nonostante ulteriore formale invito ad adempiere notificato dagli uffici di questa sezione regionale di controllo, non risultano adottati i provvedimenti di cui al predetto art. 20, commi da 1 a 4, d.lgs. 175/16 da parte degli enti locali della Provincia di Salerno di cui all'elenco allegato alla presente delibera"*; analogamente si legge nella deliberazione n. 101/2020: *"Dal controllo effettuato da questa Sezione è emerso che Il comune di Santa Marina (SA) ha trasmesso a questo Ufficio e al Dipartimento del Tesoro, attraverso l'applicativo 'Partecipazioni', la delibera di giunta comunale n. 46 del 15/05/2019 avente ad oggetto 'società partecipate art. 24 d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 – ricognizione partecipazioni possedute'"*.

procedimenti sanzionatori ai sensi dell'art. 133, co. 2, c.g.c.

Si segnalano, in particolare, i provvedimenti della **Sez. giur. Valle d'Aosta** (decreti n. 1/2020 e n. 2/2020), i cui procedimenti erano stati avviati dal Procuratore regionale sulla base degli accertamenti, svolti dalla locale Sezione regionale di controllo, sulla revisione straordinaria delle partecipazioni[267].

I citati decreti hanno rigettato i ricorsi introduttivi per avere - la Procura regionale - applicato alla revisione straordinaria disciplinata dall'art. 24 del Tusp il meccanismo sanzionatorio previsto dall'art. 20, comma 7, del Tusp, per la razionalizzazione periodica. L'opposizione avverso il citato decreto n. 2/2020 è stata rigettata con sentenza n. 7/2020, sulla base del principio di determinatezza delle fattispecie sanzionatorie che risulterebbe vulnerato dalla prospettata interpretazione estensiva[268]. Ritenuta manifestamente infondata anche la proposta questione di legittimità costituzionale poiché, nelle materie disciplinate dalla legge ex art. 103, comma 2, Cost., il legislatore ordinario gode di un'obiettiva ampiezza nell'individuazione delle figure sanzionatorie da istituire e devolvere al Giudice contabile[269].

Anche sul fronte del controllo, sono state indagate le differenze tra revisione straordinaria e razionalizzazione periodica, con esiti sovrapponibili a quelli raggiunti dalle richiamate sentenze[270].

---

[267] Cfr. il decreto Sez. Giur. Valle d'Aosta n. 1/2020, emesso nei confronti dei componenti della Camera valdostana delle imprese e delle professioni i quali, a mente della deliberazione della locale Sezione di controllo n. 21/2018/VSGO, si erano determinati al mantenimento delle partecipazioni sulla base di motivazioni contradditorie e/o meramente formali. Il decreto Sez. Giur. Valle d'Aosta n. 2/2020 riguarda, invece, i componenti del Consiglio comunale di Valpelline, ritenuta non plausibile la scelta di non operare la fusione tra due società che svolgono attività analoghe.

[268] Il Procuratore regionale ha sostenuto l'opposizione in udienza, evidenziando un *"erroneo coordinamento tra il dato legale ex art. 20 comma 1 ed art. 24 TUSP, il cui corretto esame, ad avviso del Requirente, dovrebbe condurre, sul piano degli effetti perseguiti dal Legislatore, ad allineare il trattamento sanzionatorio dell'inottemperanza agli obblighi adempitivi (tutti, compresi cioè quelli motivazionali ove previsti), di cui rispettivamente all'art. 20 comma 1 e 24 comma 1 TUSP, anche in termini di coerenza logica e sistematica del complessivo quadro normativo in materia"*. Il Collegio giudicante, dopo aver sottolineato che l'inapplicabilità dell'invocata sanzione al caso *sub iudice* è stata ribadita dal giudice del controllo, con argomentazioni sostanzialmente condivisibili (C. conti, Sez. contr. Lazio, n. 35/2020; id. sez. reg. contr. Lombardia, n. 160/2019), ha richiamato il principio di determinatezza delle fattispecie sanzionatorie.

[269] È stata, inoltre, evidenziata l'obiettiva eterogeneità delle fattispecie, di cui quella oggetto del giudizio concerne un previo adempimento straordinario *una tantum*, mentre l'altra riguarda un posteriore adempimento *"a regime"* con cadenza annuale. Pertanto, *"Il Legislatore, con scelta che il Collegio ritiene scevra da possibili profili di incostituzionalità, ha, dunque, ritenuto che la sanzione amministrativa pecuniaria in questione, irrogabile dalla Corte dei conti, operi in relazione all'inadempimento del (successivo) piano periodico di razionalizzazione annuale, ragionevolmente frutto di un materiale istruttorio più completo, e non scatti immediatamente tout court in relazione all'iniziale "fotografia" delle partecipazioni contenuta nella revisione straordinaria"* (Sez. giur. Valle d'Aosta, n. 7/2020).

Sul piano applicativo, sono scarsi i precedenti giurisprudenziali sulla fattispecie sanzionatoria di cui all'art. 148, comma 4, del Tuel, a mente de quale si ha che *"In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione"*.

Si tratta di ipotesi di grave inefficienza gestionale e di lesione dei principi di buon andamento che, tuttavia, sono apparsi di non facile riscontro (Cfr. **Sez. giur. Sicilia** che, con sent. n. 148/2020, ha rigettato l'opposizione del P.R. avverso il decreto del giudice monocratico n. 12/2019, emesso ai sensi dell'art.133 c.g.c.).[271]

Altra previsione sanzionatoria è rappresentata dall'artificioso rispetto del patto di stabilità interno, secondo le disposizioni previste dall'art. 111-ter della l. n. 220/2010 (aggiunto

---

[270] Cfr. C. conti, deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR (*Linee d'indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello standard di atto di ricognizione e relativi esiti, per il corretto adempimento, da parte degli enti territoriali, delle disposizioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016*), secondo *cui "L'evoluzione caratterizzante il processo di razionalizzazione - che da meccanismo straordinario si trasforma in una verifica a carattere periodico e, quindi, a regime - dà dimostrazione della continuità dell'obiettivo legislativo di riordino del settore (...). Una ricaduta della richiamata progressività delle disposizioni è rappresentata dai meccanismi sanzionatori, più accentuati nella revisione periodica (art. 20, comma 7). Sul territorio, cfr. Sez. contr. Campania che, con deliberazione n. 35/2018 ne aveva disposto la trasmissione agli organi dell'ente totalmente inadempiente "al Sindaco, al Sindaco metropolitano, al Presidente del Consiglio comunale e metropolitano, all'Organo di Revisione dei conti dei predetti comuni della Provincia di Salerno perché attivino le misure necessarie a rispettare gli obblighi di legge e in particolare ad evitare di 'esercitare i diritti sociali nei confronti della società' ai sensi dell'art. 24 comma 5 del d.lgs. n. 175/2016"*, non essendo previste sanzioni pecuniarie nella predetta fattispecie. Sempre in tema di piani di razionalizzazione, si segnala la deliberazione della Sez. contr. Lombardia n. 138/2020/VSG, che, dopo aver valutato nel merito dei piani di razionalizzazione regolarmente presentati (e non ricorrendo l'ipotesi della responsabilità sanzionatoria prevista dall'art. 20, comma 7, del Tusp) ha inviato gli atti al Procuratore regionale per le valutazioni di competenza. Diversamente, Sez. contr. Emilia-Romagna, con deliberazione della n. 84/2020/VSGO, pur avendo accertato criticità nella revisione periodica effettuata dalla Provincia di Parma, non ha ravvisato profili di interesse per la locale Procura.

[271] Sul punto sono di interesse le considerazioni svolte da C. conti, Sez. contr. Lombardia, 18 aprile 2019, n. 160, secondo cui *"il negativo accertamento della Sezione di controllo circa la conformità della revisione straordinaria ai parametri normativi potrebbe costituire momento di emersione dell'assenza o, più probabilmente, dell'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno che avrebbero dovuto essere implementate ai sensi degli artt. 147, e seguenti, del d.lgs. n. 267 del 2000 (fra le quali è annoverato, ex art. 147-quater, il controllo sulle società partecipate non quotate). L'irregolarità in discorso potrebbe condurre, fermo restando l'ordinaria responsabilità amministrativo-contabile, all'invio della delibera di accertamento della Sezione di controllo alla competente Procura regionale della Corte dei conti per la richiesta di irrogazione agli amministratori responsabili, ad opera della Sezione giurisdizionale, di una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda (cfr. art. 148, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000)"*.

dall'art. 20 del d.l. n. 98/2011) e dall'art. 31, comma 31, l. n. 183/2011 (v. *supra*, par. 2).

L'applicazione di tali disposizioni è cessata dal 1° gennaio 2016, fatta salva l'operatività del meccanismo sanzionatorio per gli anni 2015 e precedenti, disciplinato all'art. 1, comma 707, l. n. 208/2015, in relazione alle regole sul pareggio di bilancio recate dalla predetta legge di stabilità e, in termini generali, alla vigenza del quadro di regole di finanza pubblica inaugurato con la legge cost. n. 1/2012 e con la legge rinforzata n. 243/2012.

Tra i diversi precedenti in materia, si richiama la decisione della **Sez. giur. Campania**, n. 1071/2018, parzialmente riformata in appello dalla pronuncia del Sez. I, n. 54/2020. Il relativo procedimento istruttorio, pur avviato nella vigenza del codice di giustizia contabile[272], non è stato incardinato con il rito speciale di cui all'art. 133 e ss. c.g.c.

Diversamente, la **Sez. giur. Puglia** ha irrogato, con decreto, le sanzioni previste dall'art. 31, comma 31, legge n. 183/2011, osservando, in merito alle garanzie offerte dal rito speciale, che: "*il giudizio speciale per l'irrogazione delle sanzioni stabilisce uguali se non maggiori garanzie a difesa del convenuto rispetto al rito ordinario perché a fronte di un contradittorio preprocessuale dinnanzi al Procuratore regionale prevede un contradditorio dinanzi al giudice monocratico della Sezione giurisdizionale e la possibilità di opporsi alla pronuncia iniziale e di ottenere così una decisione collegiale mediante sentenza*" (cfr. decreto n. 7/2018, confermato in sede di opposizione con sent. n. 314/2019).

Una particolare fattispecie sanzionatoria è recata dall'art. 3, comma 59, legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), secondo cui "*È nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. In caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo*".

Tra i precedenti in materia, si richiama anche il provvedimento della **Sez. giur. Toscana**, n. 243/2017, con condanna confermata in appello dalla Sez. I. n. 303/2018. Il relativo procedimento istruttorio è stato avviato prima dell'entrata in vigore del codice di giustizia

[272] Atto di citazione del 29 marzo 2017.

contabile.

Un caso di dubbia riconducibilità alla responsabilità c.d. sanzionatoria è rappresentata dall'inadempimento dell'obbligo di presentare la relazione di fine mandato, a norma dell'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149/2011, secondo cui "*in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione, nel sito istituzionale dell'ente, della relazione di fine mandato, al sindaco e, qualora non abbia predisposto la relazione, al responsabile del servizio finanziario del comune o al segretario generale è ridotto della metà, con riferimento alle tre successive mensilità, rispettivamente, l'importo dell'indennità di mandato e degli emolumenti. Il sindaco è, inoltre, tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente*".

Detta previsione è strettamente correlata alla responsabilità "politica" dell'organo elettivo dell'ente (e dei suoi vertici amministrativi) che, con la relazione di fine mandato, è tenuto a rendere conto alla cittadinanza del proprio operato. Non rilevano, *prima facie*, i profili economico-finanziari della gestione dell'ente nel periodo considerato, benché il raggiungimento o meno degli obiettivi di risanamento del bilancio o gli eventuali progressi/ritardi nell'erogazione dei servizi ai cittadini dovrebbe rappresentare il contenuto minimo della relazione.

Stante l'incerta formulazione della norma, in ordine all'individuazione dell'organo chiamato ad applicare la sanzione ivi stabilita, la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 15/2015/QMIG, ha ritenuto che il potere spettasse al dirigente responsabile del settore del personale, nell'ente locale di appartenenza del sindaco e degli altri soggetti tenuti a predisporre la relazione.

In merito a tale orientamento, generalmente seguito dalle Sezioni regionali di controllo, le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione hanno espresso riserve, sia pure nell'ambito di una pronuncia di inammissibilità del ricorso per tardività, ritenendo che la natura di "*pena pecuniaria contabile"* della sanzione *"avrebbe dovuto agevolarne l'inquadramento"* nel sistema sanzionatorio contabile [273].

[273] Cfr. C. conti, Sez. Riun., n. 28/2019/EL che, nell'articolata esposizione che precede la declaratoria di inammissibilità del gravame, dopo aver enunciato i principi cui si ispira la *"contabilità di mandato"* (come declinata nella sent. cost. n. 228/2017), hanno ammesso che l'ordinamento ha attribuito alle Sezioni regionali di controllo, cui la relazione di fine mandato deve essere trasmessa, il potere di accertare il puntuale rispetto della disciplina attraverso un controllo che *"rappresenta, in definitiva, l'epilogo dell'intera attività di controllo (di natura finanziaria/sulla gestione)"* a tutela dell'effettivo perseguimento del principio del buon andamento e in attuazione degli equilibri di bilancio. Tuttavia, ad avviso della richiamata pronuncia, *"sarebbe stato agevole colmare la lacuna normativa rinvenuta nell'art. 4, comma 6, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, e s.m.i., circa*

L'occasione di una rimeditazione della questione è venuta dall'iniziativa della Procura regionale Piemonte, che ha attivato una serie di ricorsi, ai sensi dell'art. 133 c.g.c. sulla base della segnalazione della locale Sezione regionale di controllo.

La Sezione territoriale, con diversi provvedimenti del giudice monocratico, ha giudicato inammissibili i ricorsi proposti (**Sez. giur. Piemonte**, decreti nn. 26-33/2020 e nn. 74-76/2020), motivando la decisione con la difficoltà di ricondurre la previsione dell'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149/2011 allo schema di responsabilità sanzionatoria, di cui all'art. 133 c.g.c.[274].

È stato così ritenuto, in adesione all'indirizzo maggioritario delle Sezioni regionali di controllo, che, in assenza di un'espressa attribuzione normativa, la norma sulla relazione di fine mandato deve collocarsi tra le disposizioni precettive connotate da finalità di tutela della finanza pubblica, che spetta all'amministrazione, nel caso all'ente locale, portare ad attuazione.

Inoltre, è stato osservato che "*la sanzione di specie è predeterminata in misura fissa, escludendo l'esercizio del potere valutativo del giudicante, e configurata come un automatismo di stampo amministrativo*" (cfr. *ex multis*, Sez. giur. Piemonte, decreto n. 32/2020).

Il punto di vista del giudice monocratico è stato condiviso dal Collegio giudicante che, con sentenza n. 135/2020, ha respinto l'opposizione del Procuratore regionale al citato decreto n. 32/2020. È stata così esclusa la giurisdizione contabile sulle sanzioni ex art. 4, comma 6, d.lgs. n. 149/2011, che non rientrano tra quelle attivabili dal P.M. contabile, ai sensi dell'art. 133 c.g.c.[275]

Dall'analisi sistematica degli artt. 1 e 133 c.g.c., è stato desunto che "*il c.d. sistema*

---

*l'organo al quale intestare il potere sanzionatorio ivi previsto. La Corte dei conti sarebbe stata, infatti, "giudice naturale" della materia, in relazione ai beni-interesse, di rango costituzionale, chiamati in gioco". Sul piano dell'accertamento, hanno ritenuto che "L'inadempimento di ogni singolo obbligo previsto dalla sequenza procedimentale in esame costituisce il presupposto di applicabilità della sanzione, si da far ritenere che redazione-certificazione-controllo-pubblicazione siano tappe insopprimibili".*

[274] In particolare, non è stata accolta la pretesa della Procura sulla presunta *vis espansiva* della giurisdizione contabile di cui agli artt. 102, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost., che abbraccia tutto il quadro sanzionatorio di matrice contabile, trovando ulteriore supporto nell'art. 1, comma 2, c.g.c. *("sono devoluti alla giurisdizione della Corte dei conti giudizi in materia pensionistica, i giudizi aventi per oggetto l'irrogazione di sanzioni pecuniarie e gli altri giudizi nelle materie specificate dalla legge"*), e negli artt. 133 e ss. che disciplinano lo specifico il rito.

[275] In via pregiudiziale, Sez. giur. Piemonte, n. 135/2020 ha respinto l'eccezione, formulata dal PM in sede di opposizione, di violazione e falsa applicazione dell'art. 11 c.g.c. – per non essersi attenuto il giudice monocratico alle indicazioni vincolanti delle SS.RR. della Corte dei conti in materia di giurisdizione (con la richiamata sent. n. 28/2019/EL) – considerando che *"non è intervenuta alcuna statuizione vincolante nella materia de qua da parte delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, organo che assicura l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme ai sensi dell'art.11 comma 1 c.g.c., atteso che le pronunce delle Sezioni Riunite in speciale composizione rese ai sensi dell'art. 11 comma 6 c.g.c. hanno valore in relazione al singolo caso deciso e costituiscono un semplice, quantunque autorevole, precedente".*

*sanzionatorio contabile non rientra ex sé nelle materie di contabilità pubblica*" e che, in mancanza di espressa attribuzione della competenza alle Sezioni giurisdizionali regionali, la concreta applicazione della sanzione rientra nell'esclusiva competenza dell'ente locale, che dovrà conformarsi ai principi della l. n. 689/1981[276]. Il Collegio giudicante ha aggiunto che il sistema di doppia tutela giurisdizionale, contabile e ordinaria, non è un *unicum* nel vigente sistema sanzionatorio.

Una particolare attenzione deve essere focalizzata sulla fattispecie sanzionatoria, di cui all'art. 248, commi 5 e 5-*bis*, d.lgs. n. 267/2000.

L'art. 248, commi 5 e 5-*bis*, del Tuel contempla i casi in cui gli organi elettivi, gli amministratori e i componenti del collegio di revisione degli enti locali sono chiamati a rispondere per aver contribuito a cagionarne il dissesto finanziario, a norma dell'art. 244 del Tuel.

Rispetto alle altre ipotesi di responsabilità c.d. sanzionatoria previste dall'ordinamento, qui la sanzione pecuniaria si aggiunge a quelle interdittive, ossia limitative dello "status" giuridico pubblico. La sanzione pecuniaria si aggiunge a queste ultime anche in senso cronologico, poiché la norma originaria non le prevedeva.

Vi sono assonanze con l'inadempimento dell'obbligo di presentare la relazione di fine mandato, ex art. 4, comma 6, d.lgs. n. 149/2011, perché entrambe le figure affondano le radici nell'esigenza di controllo democratico degli organi elettivi e, in generale, di coloro che gestiscono risorse pubbliche, specie sul territorio.

Tuttavia, a differenza dell'omessa presentazione della relazione, qui sono marcati i profili finanziari della responsabilità di chi ha contributo, anche sotto il profilo concausale, al *default* dell'ente locale. In questa fattispecie, costruita in modo da rispondere esattamente allo schema dell'art. 133 c.g.c., sono particolarmente rilevanti le connessioni con gli accertamenti svolti in sede di controllo, da cui possono essere attinti gli elementi idonei a fondare la sussistenza del nesso causale, della condotta e della colpa grave del soggetto chiamato a rispondere.

---

[276] Di particolare interesse il seguente passaggio *"(...) il provvedimento sanzionatorio, del tutto vincolato, rappresenta null'altro che la fase terminale ed esecutiva di un procedimento che si svolge, con le garanzie del contraddittorio, pressoché interamente innanzi alla Sezione regionale di controllo e culmina con una delibera di accertamento del presupposto della sanzione, rispetto alla quale residuano ben pochi spazi di discrezionalità in capo all'ente chiamato ad irrogarla che ne liquida l'ammontare in base a parametri normativi prefissati per poi riferirne alla Sezione"* (Sez. giur. Piemonte, n. 135/2020).

Seguendo l'evoluzione normativa dell'art. 248 del Tuel, appare evidente come le sanzioni correlate allo stato di dissesto, introdotte e/o rafforzate prima dal d.lgs. n. 149/2011 (*Meccanismi premiali e sanzionatori relativi a regioni, province e comuni*) e, successivamente, dal d.l. n. 174/2012 (*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali*), siano espressione della crescente funzione di garanzia affidata alla Corte dei conti in questa delicata materia, a contrappeso dell'introduzione di una via alternativa al dissesto e, in generale, al riconoscimento normativo di maggiori spazi di autonomia concessi ai livelli di governo territoriale.

La versione originaria dell'art. 248, comma 5, ricalca, infatti, il concetto di inconferibilità di cui all'art. 81, comma 4-*bis*, d.lgs. n. 77/1995, mentre a seguito delle modifiche poste con il d.lgs. n. 149/2011 è stata introdotta la sanzione dell'incandidabilità per sindaci e presidenti di provincia, unitamente alla non nominabilità degli organi di revisione contabile presso gli stessi enti[277].

Con gli emendamenti posti dal d.l. n. 174/2012, alle sanzioni interdittive si sommano quelle pecuniarie a carico di sindaci, presidenti di provincia e revisori. È stato, inoltre, rimosso il limite di indagine dei cinque anni precedenti al verificarsi del dissesto ed è stata prevista la sanzionabilità non soltanto di quanti hanno *"determinato"* il dissesto, ma anche di coloro che vi hanno *"contribuito"*.

Nella prassi giurisprudenziale, queste norme hanno avuto un'applicazione non uniforme. Con riferimento al rito applicabile, un tema rilevante, dal quale possono essere tratti spunti di riflessione, è quello della necessità, ai fini dell'applicazione delle sanzioni interdittive, della previa pronuncia in sede ordinaria/collegiale, che è stata ritenuta in un caso esaminato dalla Sez. giur. Campania ed, invece, esclusa in una fattispecie giudicata dalla Sez. giur. Sicilia.

La **Sez. giur. reg. Campania**, in un caso riguardante un ente locale in dissesto, ha emesso, nei confronti del sindaco e degli amministratori dell'ente, un decreto per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie, ai sensi dell'art. 248, commi 5 e 5-*bis* del Tuel (decreto n. 4/2017).

Il provvedimento monocratico, emesso ai sensi dell'art. 134 c.g.c., è stato parzialmente confermato in sede collegiale (Sez. giur. Campania, n. 314/2019), così cristallizzandosi il

[277] Invero, il Tuel contiene ulteriori ipotesi di incandidabilità (es. l'art. 143, comma 11, in caso di scioglimento dei consigli comunali conseguenti fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso) e di incompatibilità (tra cui la situazione di cui all'art. 63, comma 1, n. 5 – l'amministratore o il dipendente condannati per danni arrecati allo stesso ente e che non abbiano estinto il debito – e comma 6 – il soggetto che sia stato messo in mora per un debito nei confronti dello stesso ente). Situazioni, queste ultime, che hanno rilievo in sede di monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte.

contributo causale dei medesimi soggetti al verificarsi del dissesto, per le motivazioni e gli elementi probatori desunti dagli accertamenti svolti in sede di controllo (Sez. contr. Campania n. 244/2014)[278].

Con separato procedimento, attivato secondo il rito ordinario, la Sezione campana ha irrogato le sanzioni interdittive, di cui ai commi 5 e 5-*bis* del citato art. 248, nei confronti del sindaco, degli assessori e di un revisore dell'ente (Sez. giur. Campania, n. 349/2019, attualmente in fase di appello).

In detto procedimento, l'irrogazione agli amministratori delle sanzioni interdittive è stata motivata sulla base della responsabilità nella causazione del dissesto già accertata nei loro confronti con la citata sent. n. 314/2019, di parziale riforma dell'opposizione avverso il decreto di condanna alle sanzioni pecuniarie.

Va, inoltre, considerato che gli stessi amministratori avevano subito la sanzione pecuniaria di cui all'art. 31, comma 31, l. n. 183/2011, che pure era stata accertata con rito ordinario (Sez. giur. Campania, n. 1071/2018, riguardante l'artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità, di cui al punto 3.4).

Non è stato, invece, necessario richiamare un pregresso accertamento del ruolo, anche concausale, svolto dal revisore nella dinamica del dissesto dell'ente, in relazione alla differente formulazione del comma 5-*bis* (riguardante i revisori) rispetto al comma 5 (riguardante gli amministratori). Pertanto, l'azione nei suoi confronti è stata ritenuta procedibile pur in mancanza del previo riconoscimento di tale responsabilità, in altro giudizio[279].

Diversamente ha operato la **Sezione giur. Sicilia,** che ha incardinato, con rito speciale, il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni sia pecuniarie sia interdittive (Sez. giur. Sicilia, decreto n. 16/2020).

Il giudice monocratico ha svolto pregnanti considerazioni sul rito e sul merito del

---

[278] Nel giudizio erano stati evocati anche i revisori dell'ente (ai sensi dell'art. 248, comma 5-*bis*, Tuel), nei confronti dei quali non è stata pronunciata condanna essendo i medesimi cessati dalle funzioni anteriormente all'entrata in vigore del d.l. n. 174/2012 (a mente del quale, si rammenta, sono state introdotte le sanzioni pecuniarie).

[279] Ai sensi del comma 5, le sanzioni interdittive si applicano nei confronti degli *"(...) 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". Ai sensi del comma 5-bis, le stesse sanzioni si applicano "qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni"*. Nei confronti del revisore è stata, altresì, respinta l'eccezione di retroattività della sanzione (motivata con la sua cessazione dalle funzioni nell'ottobre 2012), in quanto la sanzione interdittiva è stata introdotta con d.lgs. n. 149/2011 e soltanto confermata con d.l. n. 174/2012 (Sez. giur. Campania, n. 349/2019).

ricorso, che, sotto molti profili, sono risolutive di molte questioni che hanno affannato la giurisprudenza in tema di responsabilità c.d. sanzionatoria.

Sul piano processuale, ha chiarito come "*il rito ordinario sia necessario soltanto ove, unitamente alle ipotesi di responsabilità sanzionatoria, venga contestata anche la presenza di un danno patrimoniale individuabile nel suo ammontare*" e che la previsione di un rito *ad hoc*, nel codice di procedura contabile, esime dal ricorso al rito ordinario per l'accertamento dei presupposti della responsabilità c.d. sanzionatoria. Diversamente, ad avviso del giudicante, verrebbe meno la distinzione tra azione di danno e azione c.d. sanzionatoria [280].

Anche sul piano generale, il giudice monocratico ha spiegato come *"(...) la sommarietà e celerità della fase innanzi al giudice monocratico non equivalga a minori difese per i convenuti. La possibilità per il collegio, in ipotesi di opposizione, di effettuare la normale attività istruttoria ex art. 136 c.g.c. e la ricorribilità in appello avverso le pronunce del collegio consentono, infatti, di ritenere che, sostanzialmente, la fase di giudizio innanzi al giudice designato equivalga alla fase preprocessuale del rito ordinario* (…)".

Nel merito, il giudicante ha dato piena contezza del contributo causale dei convenuti, amministratori e revisori dell'ente, al verificarsi della situazione di dissesto, sulla base degli elementi desunti dalle deliberazioni della locale Sezione regionale di controllo, puntualmente esposti in motivazione. Oltre al nesso di causalità, sono state individuati nel dettaglio i comportamenti censurabili e ritenuto sussistente il requisito della colpa grave. Pertanto, sono state irrogate, in unico contesto, le sanzioni pecuniarie e quelle interdittive (Sez. giur. Sicilia, decreto n. 16/2020).

Con riguardo alla posizione degli amministratori, sono state ben individuate le coordinate della responsabilità loro ascrivibile, anche in rapporto alle concorrenti competenze del livello dirigenziale, cui è riservata la concreta gestione amministrativa. Il tutto nel quadro politico-istituzionale che ha correlato la maggiore responsabilizzazione degli amministratori – titolari della funzione generale di indirizzo e di controllo politico-amministrativo – all'accentuata autonomia finanziaria riconosciuta agli enti locali [281].

---

[280] Ha aggiunto, il giudice monocratico siciliano, che a detta interpretazione poteva pervenirsi anche anteriormente all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, in quanto *"(...) il richiamo alla pronuncia di primo grado dovesse già in passato e debba interpretarsi, anche oggi, nel senso di una immediata applicabilità delle sanzioni, all'esito del giudizio, anche in assenza di sentenze definitive passate in giudicato"* (Sez. giur. Sicilia, decreto n. 16/2020, punti 2.1, 2.2 e 2.3 della parte in diritto).

[281] È stato così riconosciuto che *"Gli amministratori, sebbene i singoli provvedimenti fossero di competenza dei dirigenti - dato il carattere pluriennale delle predette disfunzioni – hanno avuto modo di osservare le stesse*

Per quanto concerne le figure dei revisori, il giudice monocratico ha ritenuto che il riferimento normativo alle *"gravi responsabilità"* sia diretto a "*sanzionare le condotte che non rispondono alla diligenza del mandatario e quindi, ai sensi dell'art. 1710 c.c., alla diligenza del buon padre di famiglia*", in coerenza con il disposto dell'art. 240 del Tuel[282].

Di seguito, è stato ritenuto che il nesso di causalità tra la condotta dei revisori e il verificarsi del dissesto "*vada individuato nell'aver assicurato un rispetto meramente ragionieristico dei saldi del piano senza, tuttavia, invertire la tendenza verso un percorso di risanamento*"[283].

Con riferimento al coefficiente psicologico della responsabilità, è stata esclusa l'applicazione in via retroattiva dell'art. 21, comma 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e, contestualmente, è stata ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della predetta norma, considerando la specialità della fattispecie in esame anche sotto il profilo soggettivo[284].

Alla luce della diversità di vedute ermeneutiche, delle quali nel presente paragrafo si è dato atto e relative al disposto contenuto nell'art. 248, commi 5 e 5-*bis* del TUEL, la Procura Generale auspica un intervento chiarificatore sul punto, ad opera delle Sezioni Riunite, chiamate ad assolvere tra i più alti compiti di nomofilachia nell'uniformare l'interpretazione e nel rendere corretta l'applicazione delle norme di contabilità pubblica, così come sancito anche dall'art. 11, comma 1, del codice di giustizia contabile.

---

*all'interno dei diversi bilanci e rendiconti, tuttavia, sul punto, non risulta essere stato esercitato nessun potere di controllo politico-amministrativo, né che sia stato adottato alcun provvedimento di correzione"*.

[282] È stato così ricordato che *"(...) la mera riproposizione negli anni di rilievi sostanzialmente identici nel contenuto non risponde alla citata diligenza del buon padre di famiglia e, in particolare, confligge con il dettato del comma 1 bis dell'art. 239 del TUEL"*.

[283] Sul punto, è stato osservato che *"costituisce un dato di fatto il permanere - lungo tutto il periodo preso in esame - dello scarso livello di riscossioni e di lotta all'evasione, del permanere di debiti fuori bilancio non riconosciuti e di forti criticità nella gestione di cassa, nonché l'aggravamento di alcune condizioni, prima fra tutte l'esposizione per debiti e interessi"*. Il giudice monocratico ha quindi ritenuto che *"l'elemento soggettivo della colpa grave debba essere riscontrato nella condotta di tutti coloro i quali abbiano, nel corso di almeno due esercizi di bilancio, continuato ad approvare o ad apporre pareri favorevoli, nonostante il permanere delle predette criticità"* (Sez. giur. Sicilia, decreto n. 16/2020).

[284] La sentenza così motiva: *"Né può procedersi a sollevare la prospettata questione di legittimità costituzionale in quanto ritenuta anzitutto irrilevante ai fini della decisione del presente giudizio, poiché l'elemento soggettivo richiesto ai fini dell'applicazione agli amministratori delle sanzioni di cui all'art. 248 comma 5 non è quello previsto in via generale dall'art. 1 della legge 20 del 1994, ma quello contemplato proprio dall'art. 248, comma 5, che espressamente richiede un contributo attraverso condotte dolose o gravemente colpose"*.

### *4. Conclusioni.*

La disciplina esaminata, anche nelle sue variegate applicazioni ed esegesi pretorie, si mostra foriera di un potenziale innovativo piuttosto rilevante appalesandosi quale sistema di tutela del tutto parallelo e con proprie caratteristiche peculiari rispetto a quello "ordinario", governato dalla ricerca del danno e, sul piano processuale, dal binomio invito a fornire deduzioni-atto di citazione.

Le più recenti pronunzie giurisprudenziali hanno messo in rilievo la piena rispondenza della c.d. responsabilità sanzionatoria alle esigenze di monitoraggio dei fenomeni di maggiore impatto sulla finanza pubblica. La tematica in trattazione è, comunque, suscettibile di nuove elaborazioni, poiché l'ordito normativo entro il quale il legislatore ha disegnato la tutela giurisdizionale *de qua* necessita di affinamenti, chiarificazioni e possibili modifiche, stante le varie e diversificate fattispecie normative.

Ciò è tanto più vero alla luce delle novelle normative che, sulla scorta della legislazione emergenziale pandemica, hanno ulteriormente innovato il tessuto ordinamentale.

Tra queste è da valutare l'incidenza dell'art. 21 del recente d.l. n. 76/2020 sullo statuto normativo della responsabilità amministrativo-contabile che interessa – e non può essere diversamente – anche la materia delle sanzioni pecuniarie "erariali".

Ci si può aspettare, conclusivamente, una implementazione dei meccanismi giudiziali introdotti dal legislatore del codice della giustizia contabile che, come ogni nuovo corpo normativo processuale, si caratterizza quale un "cantiere aperto", anche grazie alla rinnovata sensibilità del nostro giudice contabile.

# ALLEGATI

INDICE ALLEGATI

E

DELLE TABELLE

**PROCURA GENERALE**


- UFFICIO APPELLI E RICORSI – ATTIVITÀ NEL 2020
- SERVIZIO CASSAZIONE – SEZIONI RIUNITE
- UFFICIO DELLA PROCURA GENERALE PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO DELLA CORTE DEI CONTI PER LA REGIONE SICILIA – AFFARI TRATTATI NELL'ANNO 2020 IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ


**PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI GIURISDIZIONALI**


- RIPARTIZIONE TERRITORIALE NUMERO CITAZIONI ANNO 2020 (tot. 869)
- RIPARTIZIONE TERRIRORIALE – IN PERCENTUALE – DEI GIUDIZI AVVIATI NEL 2020
- RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLE CITAZIONI E DEI GIUDIZI ANNO 2020
- TABELLA DELLE CITAZIONI EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI COMUNITARI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2020 – DIVISE PER ANNO
- TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI NAZIONALI E COMUNITARI DAL 2010 AL 2020 DIVISE PER FONDO
- TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI COMUNITARI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2020 -DIVISE PER ANNO
- TABELLA DELLE SENTENZE DI SECONDO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI COMUNITARI E NAZIONALI DAL 2011 AL 2020

# PROCURA GENERALE
# UFFICIO APPELLI
# Attività nell'anno 2020

| APPELLI | |
|---|---|
| **Appelli pendenti al 01/01/2020** | **1.422** |
| | |
| **Appelli pendenti al 31/12/2020** | **1.300** |

| | |
|---|---|
| **Appelli Proposti nel 2020<br>dal Procuratore Generale e dai Procuratori Regionali** | **103** |
| **Appelli di Parte Privata** | **537** |
| | |
| **TOTALE** | **640** |

| | |
|---|---|
| **Requisitorie** | **677** |

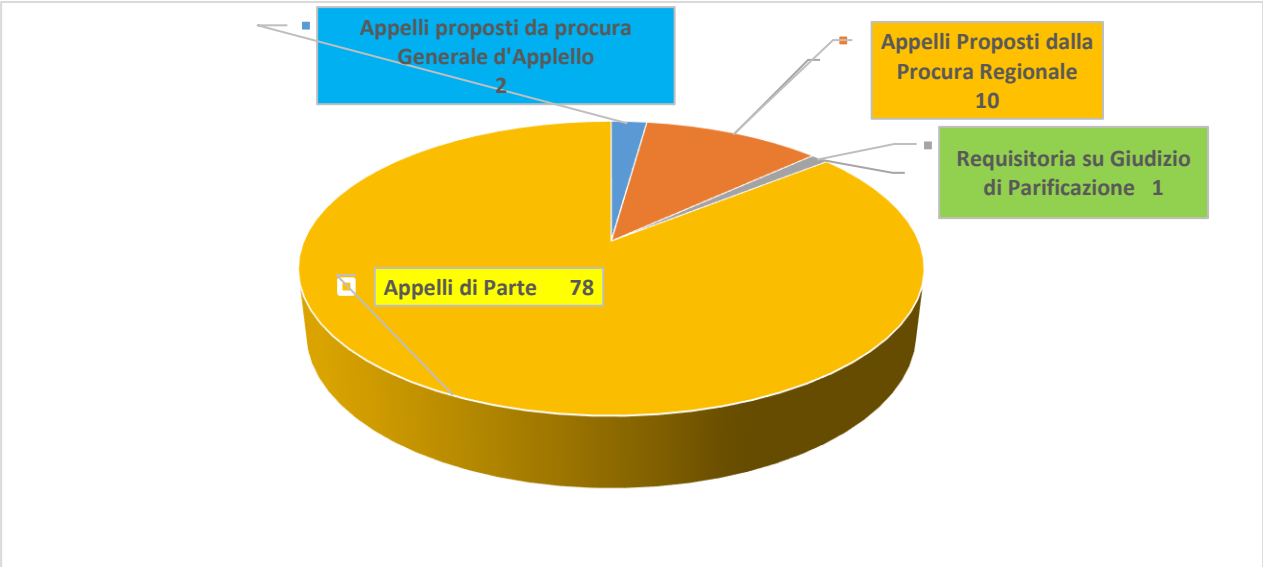
# PROCURA GENERALE
# SERVIZIO CASSAZIONE – SEZIONI RIUNITE

| **1.1 AFFARI TRATTATI DAL SERVIZIO NELL'ANNO 2020** | | |
|---|---|---|
| Cassazione | 1.2 Ricorsi PG | **1** |
| Cassazione | 1.3 Controricorsi PG | **56** |
| **NUMERO TOTALE FASCICOLI DI CASSAZIONE** (aperti e gestiti dal Servizio) | | **57** |
| | | |
| Cassazione | Controricorsi per regolamenti preventivi promossi dai Procuratori Regionali | **3** |
| | | |
| SS.RR. | Questioni di Massima | **6** |
| | Motivato dissenso | **0** |
| | Regolamenti di competenza | **4** |
| SS.RR. speciale composizione | Elenchi ISTAT | **22** |
| SS.RR. speciale composizione | Piani pluriennali riequilibrio e rimodulazioni | **9** |
| SS.RR. speciale composizione | **2** RENDICONTI GRUPPI CONSILIARI | **4** |
| SS.RR. speciale composizione | **3** ALTRE TIPOLOGIE (CP – PS)* | **2** |
| **NUMERO TOTALE FASCICOLI DI SS.RR.** (aperti e gestiti dal Servizio) | | **47** |

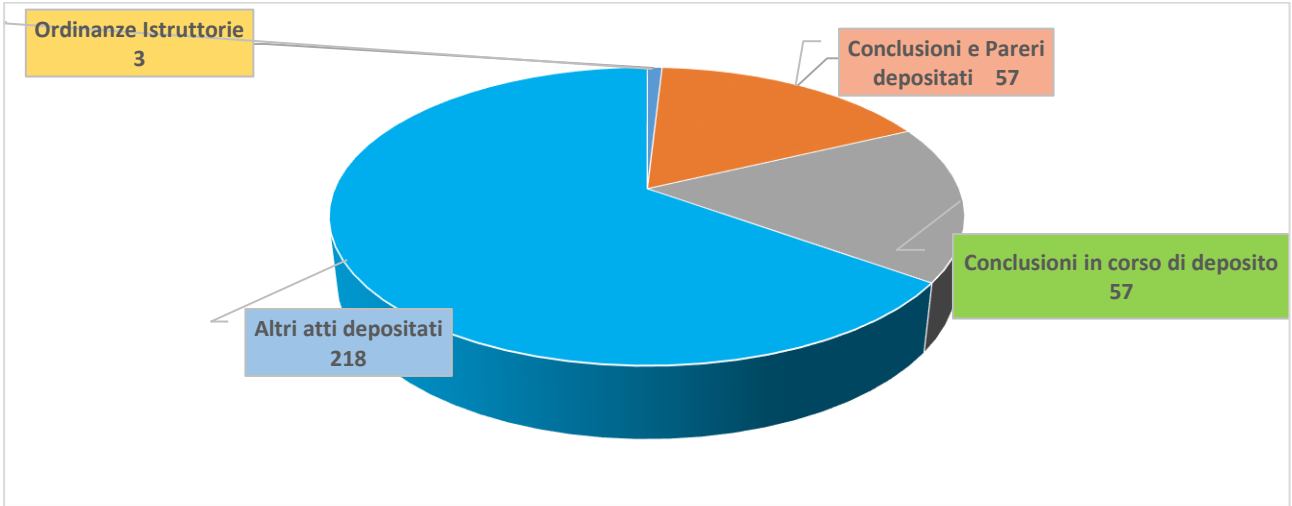
*CP – CONTABILITA' PUBBLICA
PS – PATTO DI STABILITA'

**Ufficio della Procura Generale**
**presso la Sezione Giurisdizionale d'appello**
**della Corte dei conti per la Regione Sicilia**

**AFFARI TRATTATI NELL'ANNO 2020 IN MATERIA DI RESPONSABILITA' -**
Appelli proposti da P. G. Appello Sicilia, Appelli proposti da P.R., Requisitoria su Giudizi Parificazione, Appelli di Parte

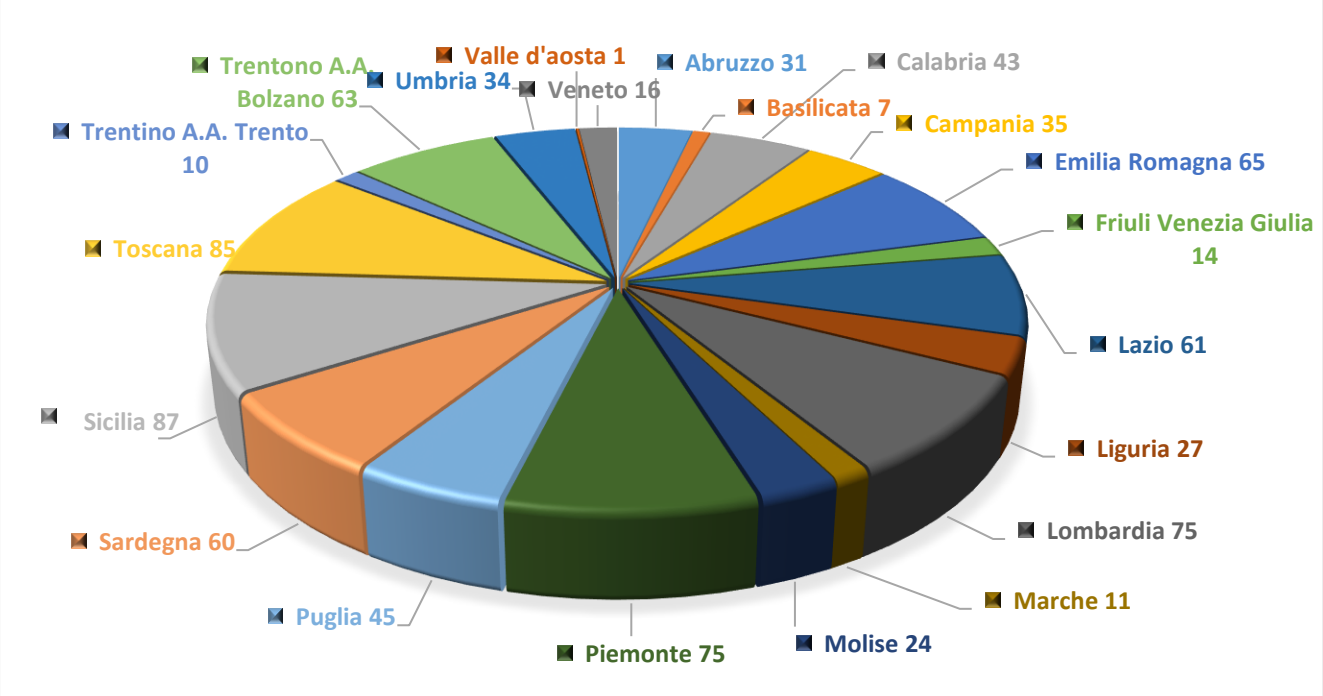



**AFFARI TRATTATI NELL'ANNO 2020 IN MATERIA DI RESPONSABILITA' -**
Ordinanze Istruttorie, Conclusioni e Pareri depositati, Conclusioni in corso di deposito, Altri atti depositati

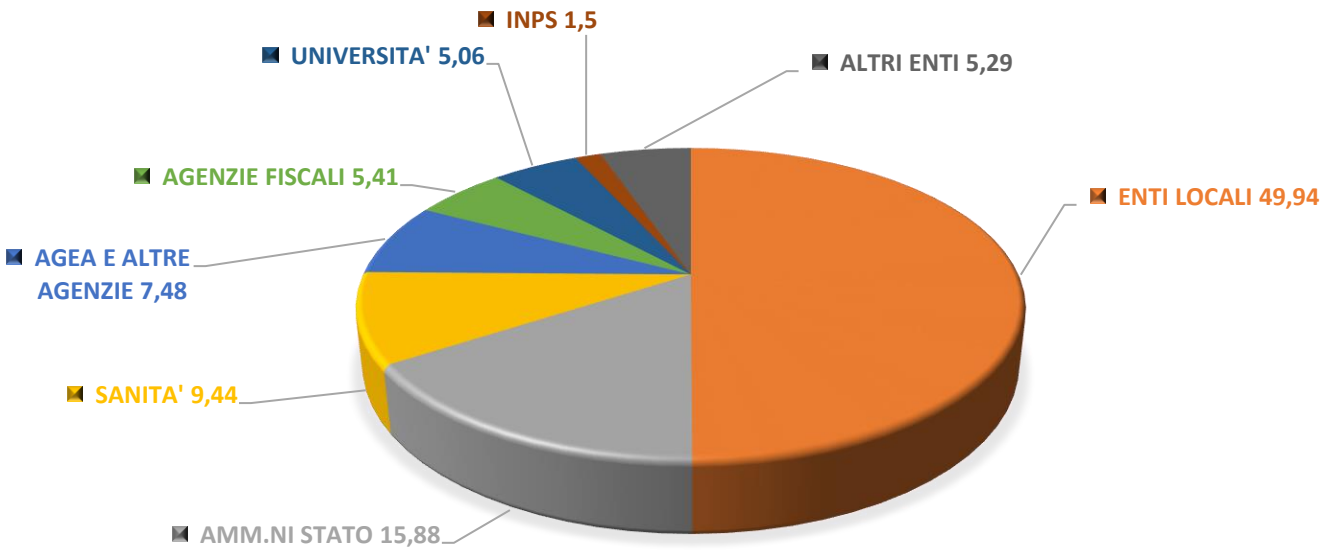


## PROCURE REGIONALI

### RIPARTIZIONE TERRITORIALE NUMERO CITAZIONI ANNO 2020 (TOT. 869)

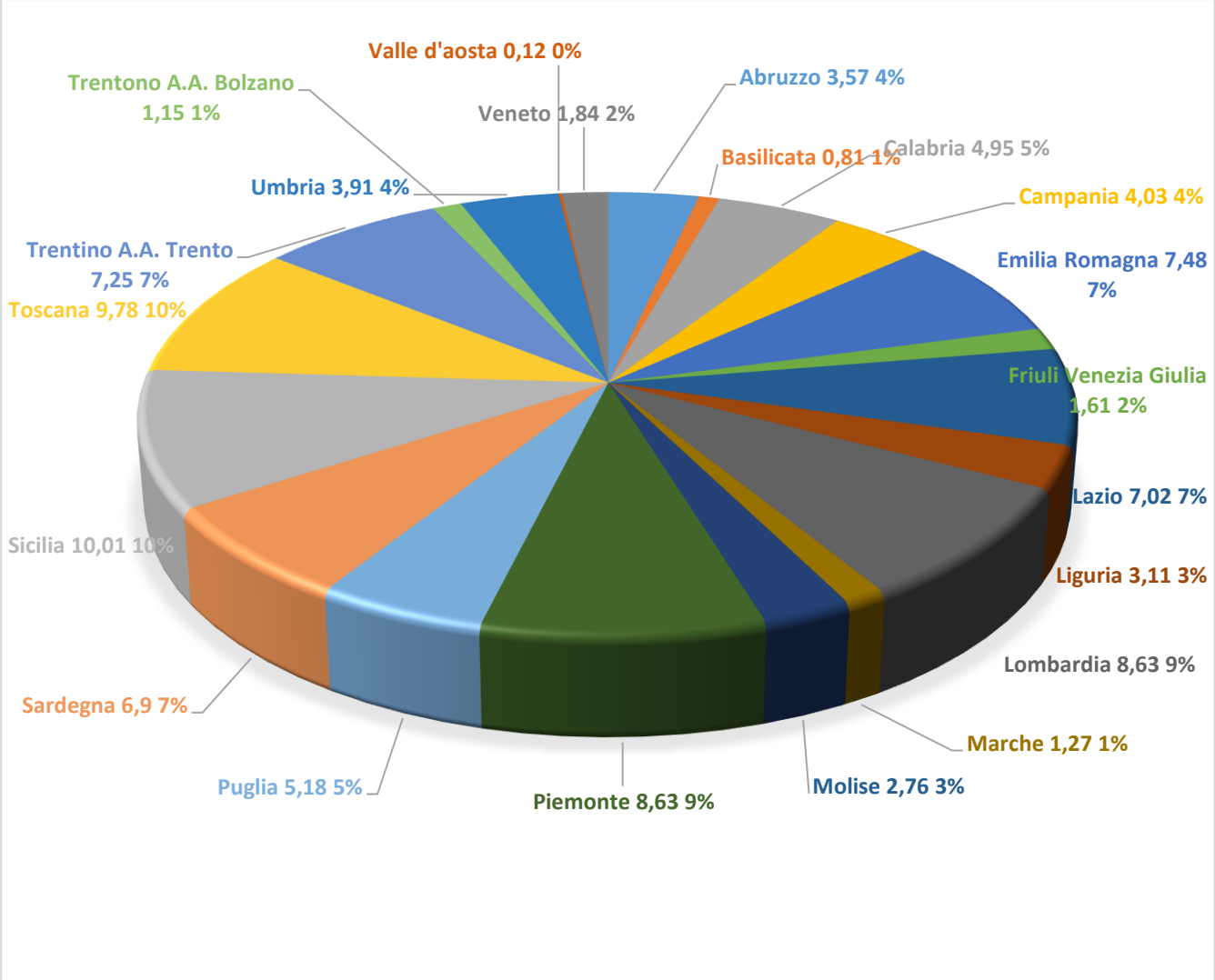



### RIPARTIZIONE TERRITORIALE PER AMMINISTRAZIONE DANNEGGIATA DEI GIUDIZI AVVIATI NELL'ANNO 2020 - PERCENTUALI



# PROCURE REGIONALI

## Ripartizione Territoriale – in percentuale -dei Giudizi avviati nell'anno 2020



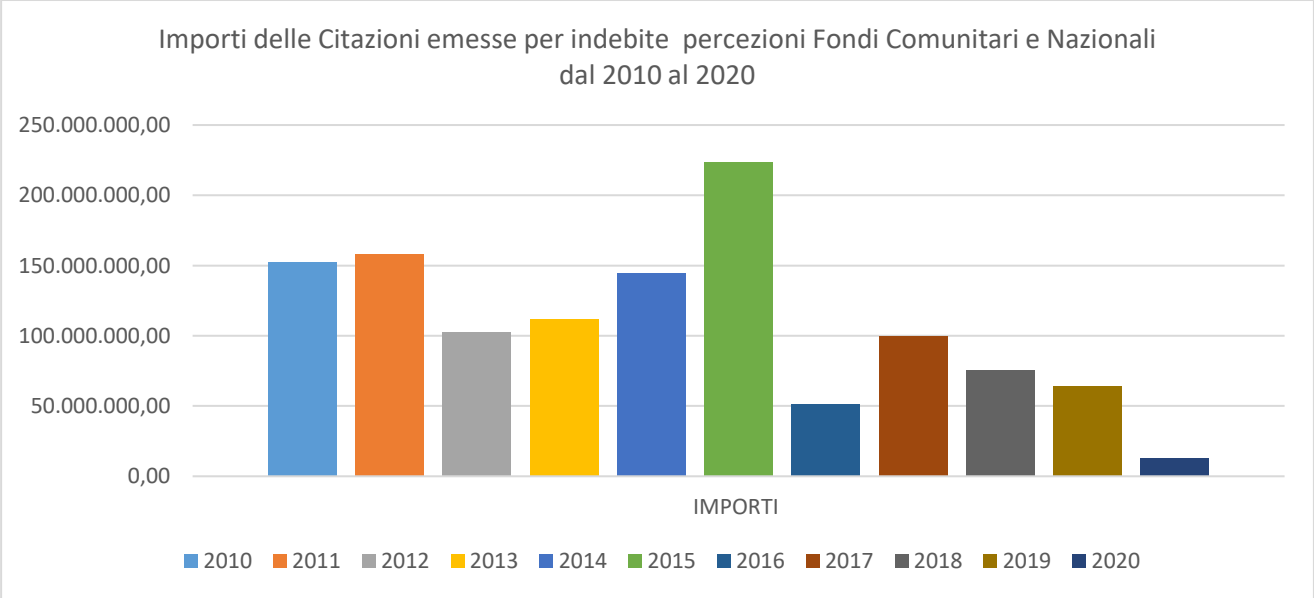
| Ripartizione Territoriale delle Citazioni e dei Giudizi - anno 2020 | | |
|---|---|---|
| **Sezione Giurisdizionale Regionale** | **Ripartizione Territoriale Citazioni anno 2020** | **Percentuale Ripartizione Territoriale dei Giudizi avviati nell'anno 2020** |
| Abruzzo | 31 | 3,57 |
| Basilicata | 7 | 0,81 |
| Calabria | 43 | 4,95 |
| Campania | 35 | 4,03 |
| Emilia Romagna | 65 | 7,48 |
| Friuli Venezia Giulia | 14 | 1,61 |
| Lazio | 61 | 7,02 |
| Liguria | 27 | 3,11 |
| Lombardia | 75 | 8,63 |
| Marche | 11 | 1,27 |
| Molise | 24 | 2,76 |
| Piemonte | 75 | 8,63 |
| Puglia | 45 | 5,18 |
| Sardegna | 60 | 6,9 |
| Sicilia | 87 | 10,01 |
| Toscana | 85 | 9,78 |
| Trentino A.A. Trento | 10 | 7,25 |
| Trentino A.A. Bolzano | 63 | 1,15 |
| Umbria | 34 | 3,91 |
| Valle d'Aosta | 1 | 0,12 |
| Veneto | 16 | 1,84 |
| **TOTALE** | **869** | **100** |

| Ripartizione Territoriale per Amministrazione danneggiata dei giudizi avviati nell'anno 2020 | |
|---|---|
| **Ente Danneggiato** | **Percentuale** |
| | |
| ENTI LOCALI | 49,94 |
| AMM.NI STATO | 15,88 |
| SANITA' | 9,44 |
| AGEA E ALTRE AGENZIE | 7,48 |
| AGENZIE FISCALI | 5,41 |
| UNIVERSITA' | 5,06 |
| INPS | 1,5 |
| ALTRI ENTI | 5,29 |
| **TOTALE** | **100** |

## PROCURE REGIONALI

### TABELLA DELLE CITAZIONI EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI COMUNITARI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2020 -DIVISE PER ANNO

| CITAZIONI | | |
|---|---|---|
| ANNO | NUMERO | IMPORTI |
| 2010 | 159 | 152.632.126,57 |
| 2011 | 190 | 157.997.247,58 |
| 2012 | 181 | 102.344.974,65 |
| 2013 | 180 | 111.976.476,94 |
| 2014 | 179 | 144.937.921,79 |
| 2015 | 193 | 223.372.589,17 |
| 2016 | 104 | 51.334.734,00 |
| 2017 | 179 | 99.644.087,83 |
| 2018 | 217 | 75.868.019,21 |
| 2019 | 151 | 64.380.163,02 |
| 2020 | 72 | 12.891.705,18 |
| **TOT** | **1805** | **1.197.380.045,94** |



## PROCURE REGIONALI – SEZIONI GIURISDIZIONALI

### TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI NAZIONALI E COMUNITARI DAL 2010 AL 2020 - DIVISE PER FONDO

| fondi | FERS | PAC | FSE | L. 488/92 | Altri Fondi | **TOTALE Anno** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2010 | 5.020.177,46 | 4.021.829,40 | 1.501.741,99 | 32.262.142,23 | 5.174.329,45 | **47.980.220,53** |
| 2011 | 2.975.447,28 | 6.052.737,19 | 4.334.244,28 | 18.110.929,40 | 34.999.033,65 | **66.472.391,80** |
| 2012 | 2.230.889,15 | 5.195.776,54 | 3.853.557,74 | 26.812.204,65 | 30.161.729,55 | **68.254.157,63** |
| 2013 | 10.326.273,27 | 10.450.466,00 | 598.632,78 | 47.023.562,20 | 27.599.621,22 | **95.998.555,47** |
| 2014 | 1.433.725,04 | 4.660.532,95 | 28.708.864,86 | 22.374.864,77 | 10.958.641,74 | **68.136.629,36** |
| 2015 | 3.521.349,22 | 7.061.935,51 | 12.480.081,47 | 29.044.710,46 | 67.517.798,67 | **119.625.875,33** |
| 2016 | 690.388,60 | 14.132.220,88 | 3.719.788,21 | 18.112.886,78 | 33.841.149,47 | **70.496.433,94** |
| 2017 | 9.135.889,34 | 5.706.804,58 | 3.286.095,44 | 26.397.001,06 | 1.939.505,13 | **46.465.295,55** |
| 2018 | 8.569.213,47 | 4.890.555,82 | 174.601,00 | 4.199.439,93 | 45.743.178,53 | **63.576.988,75** |
| 2019 | 4.306.600,84 | 3.778.161,92 | 2.397.870,77 | 5.154.422,65 | 40.494.741,93 | **56.131.798,11** |
| 2020 | 154.763,98 | 8.059.733,09 | 5.245.379,90 | 0,00 | 14.040.919,70 | **27.500.796,67** |
| Totale Fondo | 48.364.717,65 | 74.010.753,88 | 66.300.858,44 | 229.492.164,13 | 312.470.649,04 | 730.639.143,14 |

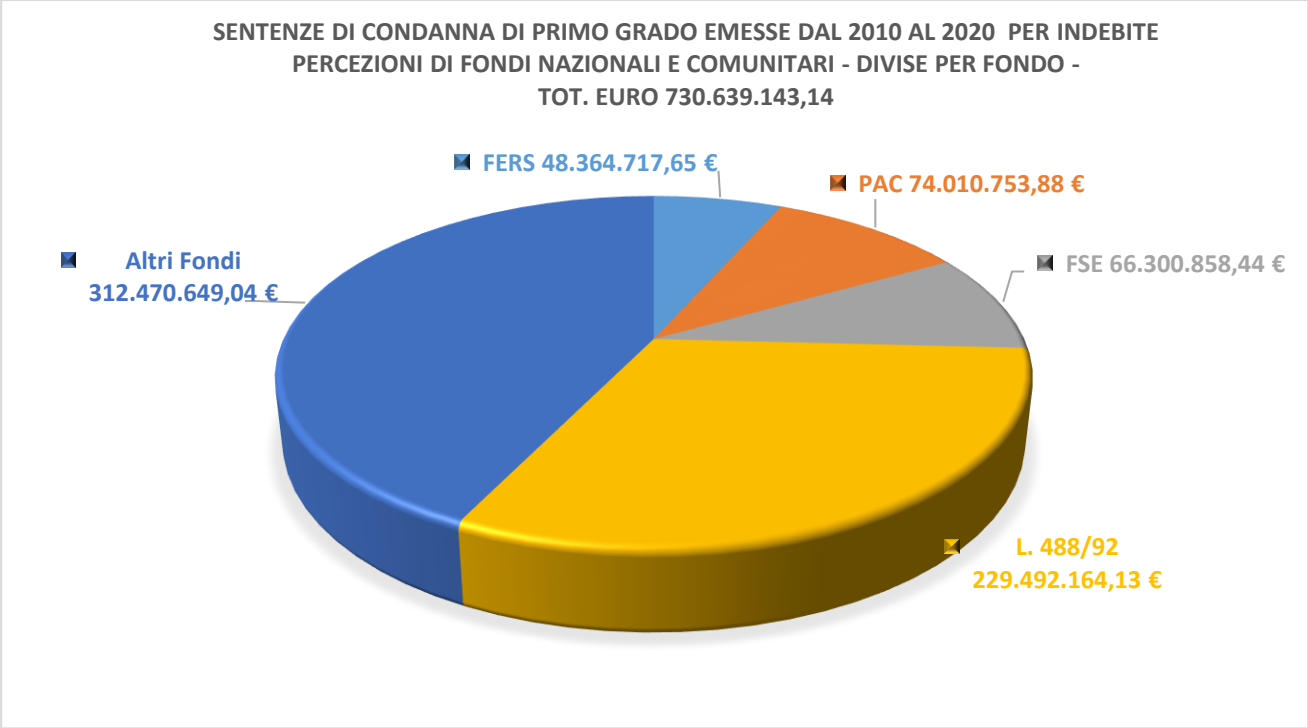
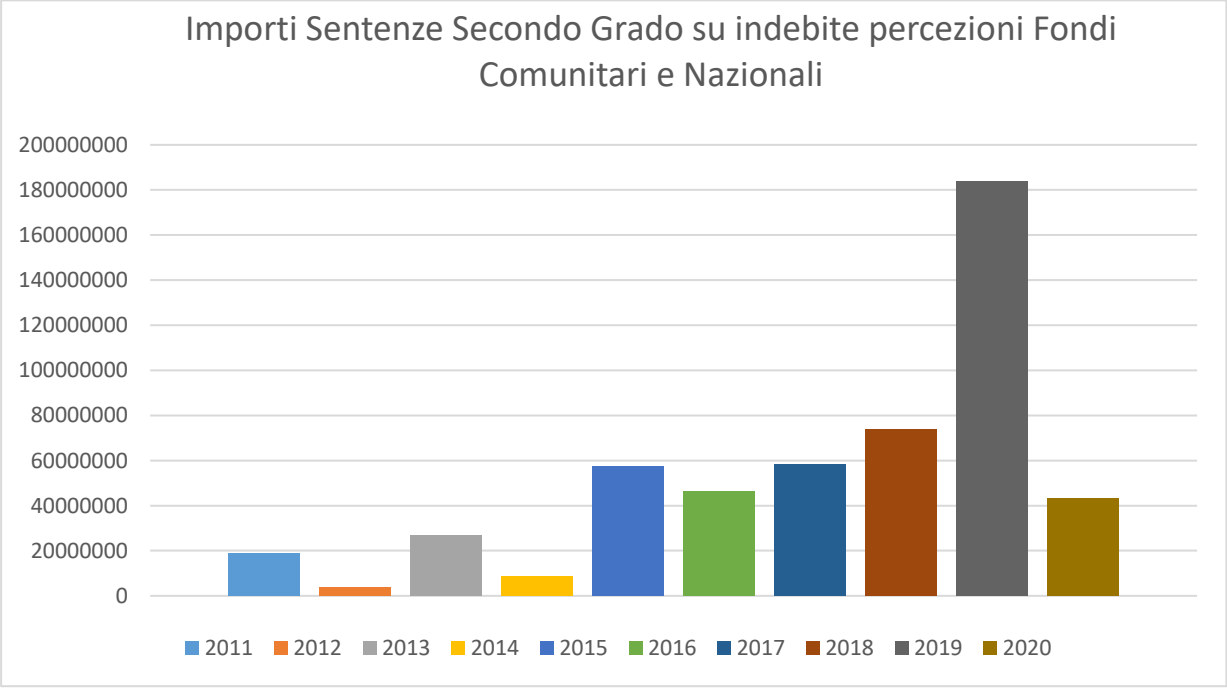


**TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI COMUNITARI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2020 – DIVISE PER ANNO**

| SENTENZE DI PRIMO GRADO | | |
|---|---|---|
| ANNO | NUMERO | IMPORTI CONDANNA |
| 2010 | 93 | 47.980.220,53 |
| 2011 | 114 | 66.472.391,90 |
| 2012 | 128 | 68.254.157,63 |
| 2013 | 107 | 95.998.555,47 |
| 2014 | 101 | 68.136.629,36 |
| 2015 | 119 | 119.625.875,33 |
| 2016 | 158 | 70.496.433,94 |
| 2017 | 111 | 46.465.295,55 |
| 2018 | 94 | 63.576.988,75 |
| 2019 | 82 | 56.131.798,11 |
| 2020 | 66 | 27.500.796,67 |
| NETTO | 1173 | 730.639.143,24 |

**TABELLA DELLE SENTENZE DI SECONDO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI COMUNITARI E NAZIONALI DAL 2011 AL 2020**

| APPELLI | | |
|---|---|---|
| Anno | N. | Importi Sentenze Secondo Grado su indebite percezioni di Fondi comunitari e nazionali |
| 2011 | 23 | 18.825.661,00 |
| 2012 | 20 | 3.760.879,58 |
| 2013 | 33 | 26.774.903,11 |
| 2014 | 24 | 8.734.051,39 |
| 2015 | 57 | 57.567.614,67 |
| 2016 | 41 | 46.131.341,23 |
| 2017 | 61 | 58.249.210,69 |
| 2018 | 47 | 73.730.390,21 |
| 2019 | 17 | 183.800.072,63 |
| 2020 | 48 | 43.239.691,15 |
| **TOT** | **371** | **520.813.815,66** |



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA