



CORTE DEI CONTI

---

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2023

PROCURA GENERALE

Roma, 9 febbraio 2023  
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

---

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2023

PROCURA GENERALE

Roma, 9 febbraio 2023  
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI

# INDICE

## *Prefazione del Procuratore Generale Angelo Canale*

## *Introduzione del Procuratore Generale Aggiunto Andrea Lupi*

### Capitolo I

#### **I PRINCIPALI NODI E LE PROSPETTIVE DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA**

*(V.P.G. Giancarlo Astegiano e V.P.G. Marco Smiroldo)*

1. Poteri e responsabilità degli amministratori pubblici: la questione della “paura della firma”, ovvero dell’”amministrazione difensiva” pag.1
2. Le sentenze della magistratura contabile nel 2022 pag. 3
- 2.1. Le materie interessate dalle azioni delle Procure contabili di accertamento della responsabilità amministrativa. pag. 11
3. L’art. 21 del d.l. n. 76 del 2020: prime applicazioni e prospettive. pag. 19
4. L’esclusività dell’azione erariale e l’azione civile dell’Amministrazione alla luce del codice di giustizia contabile: un falso problema. pag. 28
5. Le responsabilità degli amministratori e del socio nelle società partecipate da amministrazioni pubbliche. pag. 30
6. Gli illeciti nella gestione del patrimonio pubblico pag. 33
7. Conclusioni pag. 34

### Capitolo II

#### **CRITICITÀ DELLA SPESA SANITARIA**

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

1. Premessa pag. 37
2. La legislazione sulla responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie. Stato attuale e prospettive future pag. 40
3. L’azione della Corte dei conti nelle ipotesi di *malpractice* sanitaria pag. 45
- 3.1 Inquadramento generale. L’obbligo di denuncia a carico dei vertici aziendali e l’inizio delle Indagini pag. 45
- 3.2 Le più significative ipotesi concrete emerse dalle istruttorie delle Procure regionali pag. 46
- 3.3 La giurisprudenza delle Sezioni territoriali e di appello pag. 50
4. Il danno erariale da violazione del dovere di esclusiva degli esercenti le professioni sanitarie e le altre condotte dannose del personale sanitario pag. 55
- 4.1. Violazione del dovere di esclusiva. pag. 55
- 4.2 Altre condotte dannose pag. 61
5. La spesa sanitaria e i danni correlati pag. 66

### Capitolo III

## **RASSEGNA DELLE PIÙ SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE NEL 2022 DALLA CORTE COSTITUZIONALE E DALLA CORTE DI CASSAZIONE NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI**

(V.P.G. Antongiulio Martina)

Premessa	pag. 70
Le più significative pronunce della Corte costituzionale	
1. Sentenza n. 203 del 28 luglio 2022: divieto della chiamata in causa <i>iussu iudicis</i> nel processo contabile (questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, primo e secondo comma, c.g.c.);	pag. 70
2. Sentenza n. 90 dell'11.04.2022: casa da giuoco e atto politico (conflitto di attribuzioni);	pag. 78
3. Sentenza n. 233 del 21.11.2022: Perimetro sanitario e rimborso di mutuo (questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della L.R. Siciliana 17 marzo 2016, n. 3);	pag. 83
4. Sentenza n. 66/2022 dell'11.03.2022: società scorporate e disciplina degli agenti contabili (questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160).	pag. 88
Le più significative pronunce della Corte di cassazione	
1. Il sindacato della S.C. sulle sentenze della Corte dei conti:	pag. 93
1.1 I motivi inerenti alla giurisdizione e l'inammissibilità del sindacato su <i>errores in procedendo</i> ed <i>errores in iudicando</i> ;	pag. 93
1.2 Il sindacato sull'attività discrezionale;	pag. 99
1.3 Questioni processuali;	pag. 101
2. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte regolatrice	pag. 104
2.1 I "criteri di collegamento" idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti	pag. 104
2.2 Il concorso dell'azione di responsabilità amministrativa e dell'azione civile risarcitoria	pag. 107
2.3 Consigli regionali e gruppi consiliari	pag. 109
2.4 Incarichi extraistituzionali non autorizzati	pag. 112
2.5 Società partecipate	pag. 115
2.6 Ausili finanziari pubblici	pag. 118
2.7 Prelievo supplementare "quote latte"	pag. 123
2.8 Agenti contabili	pag. 124

### Capitolo IV

## **LA GIURISPRUDENZA PIU' SIGNIFICATIVA DELLE SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI DI APPELLO E DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE DI APPELLO PER LA REGIONE SICILIA RIFERITE ALL'ANNO 2022**

(V.P.G. Adriana Parlato e V.P.G. Luigi D'Angelo)

1. I profili pregiudiziali e preliminari	pag. 127
1.1 La prescrizione	pag. 132
1.2 L'insindacabilità delle scelte discrezionali	pag. 134
2. Gli aspetti procedurali e processuali	pag. 135
3. I casi di maggiore ricorrenza e attualità	pag. 142
4. Le fattispecie particolari	pag. 152
5. La revocazione delle sentenze di appello	pag. 157
6. L'azione revocatoria	pag. 160
7. I giudizi di conto	pag. 161
8. I giudizi ad istanza di parte	pag. 161
9. I giudizi pensionistici	pag. 163

## Capitolo V

### **L'ESECUZIONE DELLE DECISIONI DELLA CORTE DEI CONTI**

*(V.P.G. Sabrina D'Alesio e V.P.G. Marilisa Beltrame)*

1. L'esecuzione delle decisioni della Corte dei conti nel Codice di Giustizia Contabile.  
Il titolo esecutivo e le modifiche introdotte dal D.lgs 10 ottobre 2022, n. 149 pag. 175
2. L'attività esecutiva. Il pubblico ministero territorialmente competente: funzioni di impulso, di vigilanza e di indirizzo pag. 178
3. Le problematiche connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi e gli incidenti nella fase dell'esecuzione pag. 183
4. I dati relativi all'esecuzione delle sentenze di condanna pag. 188

## Capitolo VI

### **A) LE MISURE DI SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE ED ALLE IMPRESE: PRINCIPALI QUESTIONI INTERPRETATIVE ED APPLICATIVE ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA**

*(V.P.G. Giulia De Franciscis e V.P.G. Marilisa Beltrame)*

1. Quadro di sintesi degli strumenti introdotti dal legislatore pag. 190
- 1.1. Le osservazioni della Corte dei conti sulle misure di sostegno pag. 195
2. Analisi dei principali istituti e primi arresti giurisprudenziali pag. 199
- 2.1. Il reddito di cittadinanza pag. 199
- 2.1.1. Gli elementi di criticità emersi nella struttura e nel funzionamento del beneficio: prime pronunce della giurisprudenza ordinaria e contabile pag. 205
- 2.2. Gli interventi a sostegno della liquidità delle imprese, assistiti dalla garanzia statale pag. 207
- 2.2.1. Il Fondo di garanzia per le Piccole e Medie imprese – PMI pag. 207
- 2.2.2. I finanziamenti assistiti dalla garanzia SACE pag. 209
3. Riflessioni conclusive. pag. 213

### **B) LA POLITICA ENERGETICA NAZIONALE**

*(V.P.G. Donato Luciano)*

1. I Titoli di Efficienza Energetica (TEE) (c.d. certificati bianchi): gli elementi di criticità emersi e le prime pronunce della giurisprudenza contabile. pag. 215

## CAPITOLO VII

### **L'ATTIVITA' DELLE PROCURE REGIONALI IN MATERIA DI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI**

*(V.P.G. Marco Smioldo)*

1. La giurisprudenza in materia di appalti dell'anno 2022 pag. 220
2. L'incidenza dell'attività requirente sull'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche pag. 224
3. Prospettive normative pag. 227

## Capitolo VIII

### **IL RUOLO DEL PM E I RAPPORTI CON LE FUNZIONI DI CONTROLLO**

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

- |  |          |
|--|----------|
| 1. Funzioni di controllo e giurisdizionali: autonomia e collegamento funzionale  | pag. 229 |
| 2. Il giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione e gli effetti della sentenza costituzionale n. 184/2022                        | pag. 232 |
| 3. Le indagini del Collegio del controllo concomitante e i possibili spunti per l'azione di danno erariale   | pag.240  |
| 4. Il controllo sul perimetro delle partecipate pubbliche, alla luce del novellato art. 5 del Tusp   | pag. 243 |
| 5. Disciplina dei dissesti degli enti locali, tra norme emergenziali ed esigenze di riordino strutturale della materia                               | pag. 249 |
| 6. Ruolo della magistratura contabile nei giudizi sul conto consolidato della pubblica amministrazione. Il procedimento in itinere dinanzi alla CGUE | pag. 256 |

## Capitolo IX

### **PNRR, FONDI UE E DANNO ERARIALE**

*(V.P.G. Arturo Iadecola e V.P.G. Fabrizio Cerioni)*

- |  |          |
|--|----------|
| 1. Le frodi ai danni delle risorse euro-unitarie e il danno erariale                                   | pag. 263 |
| 2. Le principali decisioni del 2022 in materia di indebita percezione o di sviamento dei contributi UE | pag. 268 |
| 3. Il PNRR nel contesto della responsabilità amministrativa  | pag. 274 |
| 4. La collaborazione delle Procure contabili con l'EPPO  | pag. 276 |
| 5. La collaborazione delle Procure contabili con l'OLAF e l'utilizzo della banca dati IMS              | pag. 278 |

## Capitolo X

### **L' ATTIVITÀ INTERNAZIONALE DELLA PROCURA GENERALE**

*(V.P.G. Elena Tomassini, V.P.G. Giancarlo Astegiano e V.P.G. Arturo Iadecola)*

- |  |          |
|--|----------|
| 1. Attività in ambito Intosai  | pag. 281 |
| 1.1 Le funzioni giurisdizionali delle Istituzioni superiori di controllo nel contesto internazionale | pag. 281 |
| 2. La partecipazione al Tavolo interistituzionale anticorruzione                                     | pag. 283 |
| 2.1 Il ruolo della Procura generale nel contrasto alla corruzione                                    | pag. 283 |

## **APPENDICE**

*TABELLE STATISTICHE*



## *Prefazione del Procuratore Generale Angelo Canale*

*Secondo una oramai consolidata tradizione, il Procuratore generale – che nella relazione orale deve tener conto della necessaria sinteticità espositiva - affida ad un più corposo atto scritto le proprie considerazioni su temi, fatti, iniziative della giustizia contabile, obiettivi, risultati raggiunti, criticità, etc.*

*Il “fil rouge” che lega i vari argomenti trattati nella relazione scritta è, nelle sue diverse espressioni, la tutela delle finanze nazionali, cui si è aggiunta, oramai da un ventennio, anche la tutela delle finanze eurounitarie.*

*La relazione scritta è frutto dell’impegno di tutti i magistrati in servizio presso la Procura generale, coordinati per l’occasione dal Procuratore generale aggiunto Andrea Lupi.*

*La diversità degli argomenti trattati, pur se teleologicamente uniti dal filo conduttore cui ho accennato, fornisce un quadro emblematico della pluralità dei temi che giornalmente sono affrontati dai vice procuratori generali, coadiuvati dal personale amministrativo, nella prospettiva di fornire alle procure regionali, e più in generale alla giustizia contabile, spunti di riflessione, approfondimenti, indirizzi di coordinamento.*

*Si dice che le procure regionali, in quanto per legge titolari dell’azione di responsabilità, siano il motore della speciale giurisdizione contabile: è così!*

*Ma è vero anche che alla messa a punto di questo “motore” partecipa la Procura generale, fornendo un apporto sostanziale, più che formale.*

*La partecipazione della Procura generale ad una serie di iniziative interistituzionali, a tavoli di coordinamento, a confronti e rapporti di collaborazione con organismi europei (come Olaf, Procura Europea) e internazionali (OCSE, Nazioni Unite) ha dirette “ricadute” sia sull’attività di definizione e accertamento degli illeciti dannosi, sia nella sede del processo. Le conclusioni che i vice procuratori generali formulano sugli appelli di parte rispecchiano, infatti, lo “stato” e gli orientamenti dell’Ufficio unitario del Pubblico ministero che essi rappresentano in giudizio.*

*Assumono poi particolare significatività, nella relazione scritta, sia il capitolo dedicato al PNRR, che fornisce ai magistrati del Pubblico ministero contabile elementi di conoscenza e riflessione sulle fattispecie di illeciti che possono presentarsi nella fase di attuazione del Piano, sia il capitolo*

*dedicato alle misure di sostegno alle famiglie e alle imprese, sia – infine – quello relativo agli illeciti perpetrati nell'ambito di programmi di risparmio energetico.*

*Insomma, e per concludere, la Procura generale presso la Corte dei conti trasmette, con la relazione scritta, non solo un resoconto quantitativo delle attività svolte, ma la ragione, o le tante ragioni, dell'esistenza della giustizia contabile: una giustizia che ha da tempo abbandonato i rigidi formalismi del passato, per assumere quella di moderno presidio a tutela e difesa del bilancio pubblico e della legalità finanziaria.*

## *Introduzione del Procuratore Generale Aggiunto Andrea Lupi*

Come è noto, *l'Inauguratio* era la cerimonia con la quale, nel diritto romano arcaico, gli *Auguri* - i sacerdoti che avevano il compito di interpretare la volontà degli dei osservando il volo degli uccelli - ne invocavano la protezione sul nuovo re.

Una delle divinità che, diciamo così, sovrintendeva alla cerimonia era Giano il dio del passaggio, dell'inizio e della fine, il quale, proprio per la sua natura di divinità bifronte, guardava sia al passato che al futuro.

Quella di guardare al passato e pensare e programmare per il futuro è la caratteristica di ogni inaugurazione dell'anno giudiziario e, in particolare, dell'inaugurazione del presente anno giudiziario della Corte dei conti.

Il nostro Istituto, infatti, vive una fase di transizione, sia sotto il profilo ordinamentale che sotto quello funzionale. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha comportato una modifica sostanziale delle funzioni di controllo. Tutte le sezioni centrali e le sezioni regionali sono impegnate sui controlli, le verifiche, le analisi dei provvedimenti di attuazione del Piano. Com'è noto, è stato anche istituito il Collegio del controllo concomitante che, tra l'altro, si occupa dell'analisi e della verifica dello stato di avanzamento degli interventi previsti dal Piano.

Dal punto di vista funzionale, e con specifico riferimento all'attività giurisdizionale, si deve, purtroppo, ricordare la disposizione dell'art. 21 del d.l. n.76/2020, modificata dal d.l. n.77/2021, che limita - sino al 30 giugno 2023, salvo ulteriori proroghe - la responsabilità erariale ai casi di dolo (per l'accertamento del quale, il primo comma dell'art. 21 richiede la prova dell'evento dannoso), nonché alle omissioni gravemente colpose.

Nel primo capitolo della presente memoria – *I principali nodi e le prospettive della responsabilità amministrativa* – sono riportati dati, relativi ai numeri ed alle tipologie dei procedimenti avviati dalle Procure regionali della Corte dei conti, che dimostrano che la responsabilità amministrativa viene azionata, prevalentemente, nei confronti di soggetti pubblici e privati (per la maggioranza quest'ultimi) che si rendano responsabili di illecito utilizzo delle risorse pubbliche. Si consideri pure che i dati riferiti riguardano, per la quasi totalità, eventi dannosi verificatisi antecedentemente all'entrata in vigore del predetto articolo 21.

Ciò per dire che, da un lato, approvare una norma derogatoria per evitare di incorrere nella paura della firma è del tutto privo di motivazione se si tiene conto degli anzidetti dati che, soltanto in minima parte, concernono azioni riferibili all'ordinaria azione amministrativa e alla materia dei contratti

pubblici e, dall'altro, limitare l'ambito dell'azione delle Procure, proprio con riferimento alle categorie di interventi previsti dal PNRR, avrà come effetto quello di escludere definitivamente la possibilità di agire nei confronti dei soggetti autori di illeciti contabili causativi di ingenti danni alle casse dell'Erario.

Come si può constatare, quest'anno la memoria non è stata divisa in parti, ma è suddivisa in 10 capitoli. Si è cercato di concentrare l'esposizione e sintetizzare, per quanto possibile, la trattazione degli argomenti.

Nel primo capitolo, oltre alla questione della "paura della firma" e all'esame delle prime applicazioni e prospettive dell'art. 21, di cui si è detto, si trattano altri temi "caldi" quali gli illeciti relativi alla cattiva gestione e non corretta manutenzione degli immobili del demanio e del patrimonio pubblico, nonché le responsabilità degli amministratori e del socio nelle società partecipate da amministrazioni pubbliche. Il capitolo si occupa, infine, del tema, molto dibattuto, della coesistenza della giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità amministrativa con l'azione civile dinanzi al giudice ordinario proponibile dall'amministrazione pubblica danneggiata.

Anche nella memoria di quest'anno due capitoli saranno dedicati alla rassegna della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, nonché di quella nostrana delle sezioni centrali d'appello e della sezione d'appello della Regione siciliana.

In particolare, si segnala la sentenza n. 90 dell'aprile dello scorso anno con la quale la Corte Costituzionale, in accoglimento del ricorso per conflitto d'attribuzione proposto dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, Terza sezione giurisdizionale centrale d'appello, adottare la sentenza n.350/2021 che, in parziale riforma della decisione di primo grado (sentenza n. 5/2018 della Sezione Giurisdizionale per la Valle d'Aosta), ha condannato i consiglieri regionali che hanno votato a favore della delibera del Consiglio regionale n. 823/2014, avente ad oggetto la sottoscrizione, da parte della Regione, di un aumento di capitale sociale della società Casinò de la Vallée spa di 60 milioni di euro, 30 dei quali a parziale rimborso del finanziamento precedentemente erogato alla società.

Come detto, la Corte costituzionale ha accolto il ricorso annullando la sentenza d'appello, nonché tutti gli atti e i provvedimenti consequenziali o comunque connessi. Il giudice delle leggi ha reputato che la delibera di ricapitalizzazione, pur rivestendo la forma di atto amministrativo, è stata operata dal Consiglio regionale nell'esercizio delle sue prerogative di decisore politico, per le quali sia l'art. 122 della Costituzione, che l'articolo 24 dello Statuto regionale escludono la responsabilità penale, civile e amministrativa dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni consiliari.

La sentenza non dissipa tutti i dubbi, specialmente se si esamina la natura del rapporto tra la Regione e il Casinò. Infatti, il diritto all'esercizio della casa da gioco deriva all'ente territoriale non da una previsione dello Statuto, approvato con legge costituzionale, bensì da una concessione dello Stato (tant'è che la Regione è soggetto passivo della tassa governativa per l'esercizio delle case di gioco), evincibile dalla legislazione ordinaria e, per questa ragione, suscettibile di essere revocata con norme dello stesso rango. Non sembra, pertanto, che l'attività del Casinò possa essere ricollegata – sic et simpliciter – al riconoscimento del regime speciale di autonomia regionale, come sostenuto nella predetta sentenza n.90/2022.

Per ciò che concerne le sentenze delle sezioni d'appello, si segnalano, in particolare, i paragrafi sui profili pregiudiziali e preliminari e sulla prescrizione in cui, in alcuni casi, emergono oscillazioni degli orientamenti giurisprudenziali anche nell'ambito della stessa sezione.

Per ciò che concerne la spesa sanitaria, quest'anno, si è deciso di considerare, in particolare, i profili di criticità evidenziati dalle citazioni delle procure regionali e dalle sentenze delle sezioni regionali relative sia alle ipotesi di *malpractice* sanitaria, che di violazione del dovere di esclusiva degli esercenti delle professioni sanitarie, nonché tutti gli altri danni correlati alla spesa sanitaria.

Con riferimento a quest'ultima categoria, numerose sono le ipotesi di danno collegate all'emergenza covid riferite nel capitolo. In particolare, vi sono più istruttorie e citazioni relative a danni contestati a medici e infermieri che simulavano vaccinazioni, dietro compenso, per far ottenere il green pass, ovvero solo per ottenere compensi e incentivi previsti dalla normativa contrattuale statale.

Come ogni anno, la memoria fa il punto sull'esecuzione delle decisioni della Corte dei conti. Quest'anno, oltre che sui dati dei recuperi – da segnalare quelli molto confortanti relativi ai recuperi in corso di istruttoria o a seguito di invito a dedurre, quasi 10 milioni di euro, - ci si è soffermati sulle modifiche introdotte dal decreto legislativo n.149 del 10 ottobre 2022.

Da ricordare l'art. 26 del decreto, che ha modificato l'art. 212 del Codice di Giustizia Contabile relativo al titolo esecutivo, con particolare riguardo al rilascio di copie attestata conformi all'originale, e l'art. 8, riguardante gli accordi di conciliazione, che contiene una definizione di colpa grave quale *negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti*.

Quest'anno la Procura Generale ha voluto dedicare un *focus* all'attività delle procure regionali in materia di appalti di lavori pubblici. L'analisi svolta – e i dati riportati – sono di estremo interesse e dimostrano che l'ambito di intervento delle procure erariali è limitato a specifiche e significative ipotesi di *malagestio* (pochissime rispetto al numero complessivo di appalti: nel 2020, 51 atti di citazione in rapporto a 176.916 codici identificativi di gara - dato Anac). Il quadro che emerge da tale illuminante analisi dimostra – una volta di più – che l'azione delle Procure regionali non può essere

messa in rapporto causale con la “paura della firma” e, in genere, non può essere in grado di avere un effetto inibente delle decisioni discrezionali.

La memoria dedica, ovviamente, un capitolo al PNRR, nonché ai Fondi UE e al danno erariale. In esso si fa un quadro normativo in materia di frodi all’Unione Europea e delle principali decisioni della Corte dei conti in materia, nonché delle fattispecie di illeciti che possono presentarsi nella fase di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza.

In quest’ambito, nel capitolo si ricordano le diverse collaborazioni in cui è coinvolta la Procura Generale, sia rispetto alla fase di attuazione del Piano che riguardo al contrasto delle frodi comunitarie. Due paragrafi del capitolo sono, infatti, dedicati alla collaborazione della PG con l’EPPO e con l’OLAF.

Peraltro, la Procura Generale svolge un ruolo di rilievo anche in ambito internazionale e non soltanto europeo. Di questo tratta un capitolo della memoria. Si segnala, ad esempio, che rappresentanti della PG hanno partecipato, in ambito INTOSAI (l’Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo), all’ultimo congresso tenutosi a Rio de Janeiro dal 6 all’11 novembre 2022. Il capitolo si occupa anche del ruolo della Procura generale nel contrasto alla corruzione anche attraverso la partecipazione al Tavolo interistituzionale anticorruzione, nonché a diversi incontri internazionali alla presenza di rappresentanti dell’OCSE e degli organismi delle Nazioni Unite preposti al contrasto al crimine (compresa la corruzione, ovviamente) e al traffico di droga (UNODC).

Un capitolo è interamente dedicato ad un tema di grande attualità: le misure di sostegno alle famiglie ed alle imprese. Nello stesso capitolo si esamina la giurisprudenza della Corte cercando di mettere in evidenza le principali questioni interpretative ed applicative.

Preliminarmente il capitolo offre un quadro di sintesi di tutti gli strumenti introdotti dal legislatore (tra gli altri, i vari decreti aiuti e decreti sostegni), in seguito si sofferma sul reddito di cittadinanza e sulle ipotesi di illecito che hanno dato luogo ad istruttorie e citazioni delle procure, nonché, in un caso, a due sentenze – della sezione regionale e della sezione d’appello – sul tema della giurisdizione. Il capitolo tratta inoltre degli interventi a sostegno della liquidità delle imprese, assistiti da garanzia statale, tra cui il Fondo di garanzia per le Piccole e Medie imprese e i finanziamenti assistiti da garanzia della Sace spa. Anche in questo caso, delinea il quadro normativo della misura, le condizioni per accedere alla garanzia e al finanziamento e, infine, segnala i primi casi di illecito venuti all’attenzione – per ora - del giudice penale.

L’ultimo paragrafo del capitolo si occupa dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE, i cosiddetti certificati bianchi). In particolare, ne tratta in relazione alle pronunce, emesse dalle sezioni territoriali, di condanna delle società e dei loro rappresentanti legali per i danni derivanti dagli illeciti perpetrati

attraverso l'acquisizione di titoli di efficientamento energetico in assenza dei presupposti, la realizzazione, cioè, di un programma di risparmio energetico.

Il ruolo del PM e i rapporti con le funzioni di controllo è il titolo di un capitolo, di grande respiro, che mette in luce i vari momenti della vita dell'Istituto in cui la funzione giurisdizionale, nello specifico la funzione requirente, e la funzione di controllo vengono a contatto: il giudizio di parificazione, i giudizi dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione, ma anche i possibili spunti per l'azione di responsabilità che potrebbero derivare dall'attività di indagine del neo istituito Collegio del controllo concomitante e dal controllo sul perimetro delle partecipazioni pubbliche dopo la modifica dell'art. 5 Tusp.

Si segnala, in particolare, il paragrafo in cui si analizzano gli effetti sui giudizi di parificazione regionali della pronuncia della Corte Costituzionale n. 184/2022, che ha rigettato il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Siciliana contro la sentenza (n. 20/2021) con la quale le Sezioni Riunite in speciale composizione avevano definito nel merito il ricorso proposto dall'Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Sicilia, avverso la decisione con cui le Sezioni Riunite della Corte dei conti della medesima regione avevano parificato il rendiconto generale.

Ciò che non convince della sentenza è l'aver ritenuto legittimo il disallineamento temporale tra il giudizio di parificazione e la legge di approvazione del rendiconto. Ciò potrebbe comportare uno svuotamento della funzione di ausiliarità – propria del controllo in sede di parifica – se svincolata dal controllo politico riservato al Consiglio regionale.

Va evidenziato, infine, il paragrafo relativo al procedimento (ancora in itinere) presso la CGUE sul possibile contrasto con l'ordinamento nazionale della norma di cui all'art. 23 quater d.l. n.137/2020, che ha modificato l'art. 11, comma 6, lett. B) c.g.c. disponendo che, sui cosiddetti giudizi Istat, le sezioni riunite in speciale composizione decidono ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, riducendo così notevolmente l'ambito della giurisdizione contabile.



## **I PRINCIPALI NODI E LE PROSPETTIVE DELLA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA**

**(V.P.G. GIANCARLO ASTEGIANO e V.P.G. MARCO SMIROLDO)**

*Sommario: 1. Poteri e responsabilità degli amministratori pubblici: la questione della “paura della firma”, ovvero dell’”amministrazione difensiva”. 2. Le sentenze della magistratura contabile nel 2022. 2.1. Le materie interessate dalle azioni delle Procure contabili di accertamento della responsabilità amministrativa. 3. L’art. 21 del d.l. n. 76 del 2020: prime applicazioni e prospettive. 4. L’esclusività dell’azione erariale e l’azione civile dell’Amministrazione alla luce del codice di giustizia contabile: un falso problema. 5. Le responsabilità degli amministratori e del socio nelle società partecipate da amministrazioni pubbliche. 6. Gli illeciti nella gestione del patrimonio pubblico. 7. Conclusioni*

### **1. Poteri e responsabilità degli amministratori pubblici: la questione della “paura della firma”, ovvero dell’”amministrazione difensiva”.**

La responsabilità amministrativa rientra nel genere della responsabilità civile, ha natura risarcitoria e non deve essere confusa o accomunata, come a volte accade, alla responsabilità penale, che ha natura sanzionatoria di un comportamento previsto dalla legge penale, in modo tipico e definito, come reato.

Al contrario, alla responsabilità amministrativa si applica il canone generale del *neminem laedere*, definito positivamente dal codice civile all’art. 2043, in base al quale chiunque cagiona ad altri un danno ingiusto è tenuto a risarcirlo.

La responsabilità amministrativa si inserisce in questo ambito normativo, quale speciale e specifica forma di responsabilità propria dei comportamenti di coloro che, legati da rapporto di servizio con un’Amministrazione pubblica, cagionino alla stessa un pregiudizio patrimoniale nell’esercizio delle loro funzioni o nello svolgimento delle attività e dei compiti di loro competenza, con una condotta contrastante con i loro doveri generali d’ufficio o con specifiche disposizioni normative.

In altri termini, la responsabilità amministrativa dei funzionari pubblici non può essere accostata a quella penale, dalla quale differisce per natura, presupposti e ambito di applicazione.

E’ ben possibile che ad uno stesso comportamento siano riconducibili la sanzione penale e la responsabilità patrimoniale, laddove la condotta sia prevista come reato, da un lato, e abbia arrecato pregiudizio patrimoniale all’Amministrazione pubblica, dall’altro.

Tuttavia, l'accertamento delle due “*responsabilità*” è distinto ed indipendente, fondandosi, ciascuna di esse, sui presupposti normativi dalle quali dipendono (codice penale e disciplina stabilita in linea generale dalla legge n. 20 del 1994) e, soprattutto, rispondendo ad esigenze diverse: quella penale finalizzata a sanzionare un comportamento illecito previsto dalla legge come reato; quella amministrativa a ristorare un pregiudizio patrimoniale subito dall'Ente pubblico e, in ultima analisi, dalla collettività.

La differenza dei presupposti dei due ambiti di responsabilità evidenzia che il richiamo alla “*paura della firma*” è improprio in relazione alla responsabilità amministrativa, poiché quest'ultima non dipende mai dalla semplice adozione di un atto amministrativo, ma discende da un comportamento dell'agente che, con la sua azione od omissione, caratterizzata da un elemento soggettivo qualificato (dolo o colpa grave), contrastante con una disposizione normativa, di carattere generale o specifica, abbia arrecato un pregiudizio patrimonialmente valutabile all'Amministrazione.

La sola adozione di un atto, anche se avvenuta in violazione di norme di legge, non è idonea, di per sé, a far insorgere la responsabilità amministrativa del funzionario pubblico, come risulta, peraltro, dall'esame della giurisprudenza contabile<sup>1</sup>, dalla quale si evince che la più parte delle azioni promosse dalle Procure contabili riguarda comportamenti che in nessun modo sono riconducibili alla semplice adozione di provvedimenti illegittimi, trattandosi di fattispecie complesse nelle quali non sempre ricorre l'adozione di un atto.

Anche se non è da escludere che il funzionario pubblico chiamato ad agire quotidianamente possa, in qualche modo, temere di essere assoggettato a responsabilità patrimoniale, in ragione dell'attività svolta, è necessario sottolineare che questo “*metus*” è causato, in realtà, dalla situazione effettiva nella quale opera parte dell'Amministrazione, l'azione della quale si svolge nel contesto di una legislazione che tende a stratificarsi, anziché a semplificarsi, creando situazioni di incertezza.

Inoltre, non sempre al funzionario pubblico è assicurata un'adeguata formazione, idonea a consentire lo svolgimento di compiti ed attività, sempre più complessi, anche in ragione dello sviluppo finanziario, economico e tecnologico.

Peraltro, la stessa organizzazione delle Amministrazioni non è del tutto rispondente ed adeguata ai cambiamenti che si sono verificati negli ultimi decenni e alle sempre nuove esigenze che è chiamata a soddisfare (ad esempio: individuazione dei programmi, progettazione ed esecuzione delle opere e degli interventi del P.N.R.R.).

Nell'organizzazione dell'Amministrazione permangono, poi, le incertezze sui concreti confini del principio della separazione fra indirizzo politico, e conseguente responsabilità politica, e poteri di

---

<sup>1</sup> In proposito, si rinvia al successivo paragrafo 2 di questo Capitolo che evidenzia la tipologia di illeciti contestati dalle Procure contabili e decisi nel corso del 2022.

gestione amministrativa. In un simile contesto, ritenere che le lentezze e le farraginosità dell'azione amministrativa dipendano dalla "paura della firma", che deriverebbe anche dal timore delle azioni della Procura contabile, appare non solo ingiustificato ma del tutto improprio, se solo si considera che la funzione della responsabilità amministrativa è quella di tutelare le risorse dell'Amministrazione e, più in generale, della collettività, pregiudicate da comportamenti illeciti.

D'altro canto, in base al generale principio di responsabilità (art. 2043 e art. 1218 c.c.), come si è visto, chiunque, con un'azione dolosa o colposa, arrechi pregiudizio patrimoniale ad altri è tenuto a risarcirlo.

La disciplina della responsabilità amministrativa ha delineato uno statuto speciale per il funzionario pubblico, limitandone la responsabilità proprio in ragione delle problematiche indicate sopra (legislazione non sempre coerente, carenze organizzative e normative, incerto confine nella divisione dei ruoli), sempre esaminate e prese in considerazione dalla giurisprudenza contabile nella decisione di ciascuna fattispecie.

In conclusione, il richiamo al timore dell'intervento della magistratura contabile per ridurre gli ambiti della responsabilità amministrativa non è adeguato a raggiungere lo scopo di incentivare l'azione dell'Amministrazione, traducendosi, piuttosto, in una ingiustificata diminuzione della tutela delle risorse finanziarie della collettività.

## **2. Le sentenze della magistratura contabile nel 2022.**

L'attività della magistratura contabile nel corso del 2022 ha portato le 21 Sezioni giurisdizionali regionali all'emanazione di 1.856 sentenze nella materia della contabilità pubblica.

Al fine di meglio mettere in luce l'attività delle Procure contabili nel 2022, è opportuno evidenziare che le istruttorie attivate dalle Procure regionali, a seguito di denunce, sono state 27.202 e che, nello stesso anno, sono stati archiviati 28.180 procedimenti.

L'attività istruttoria svolta dalle Procure regionali è sfociata nell'instaurazione di 1051 giudizi in materia di responsabilità e 11 giudizi in materia sanzionatoria.

Anno	2019	2020	2021	2022
Atti di citazione	1162	869	1007	1051

I dati riportati nella tabella che precede mettono in luce l'incidenza negativa del periodo della pandemia sull'attività delle Procure regionali, anche in ragione della ridotta attività delle Amministrazioni e delle difficoltà operative che si sono registrate nel corso del 2020 e di una parte del 2021.

Nel 2019 erano stati depositati 1.162 atti di citazione e nel 2022, dopo la flessione registrata negli anni 2020 (869 atti) e 2021 (1.007 atti), sono stati introdotti 1.051 giudizi, come si è visto, anche in ragione del progressivo superamento della fase emergenziale.

Le sentenze rese dalle 4 Sezioni di appello, in materia di contabilità pubblica, sono state 394.

Gli appelli, principali o incidentali, proposti dalla parte pubblica sono stati 125: 117 instaurati dalle Procure regionali e 8 dalla Procura generale.

#### *Le sentenze delle Sezioni regionali*

Nella tabella che segue è indicata la natura delle azioni che sono sfociate nelle pronunce delle Sezioni regionali nella materia della contabilità pubblica.

Tabella 1 – Sentenze in materia di contabilità

<b>Sentenze</b>	<b>Anno 2019</b>	<b>Anno 2020</b>	<b>Anno 2021</b>	<b>Anno 2022</b>
Responsabilità	1.245	934	1.376	1.097
Giudizi di conto	837	454	367	510
Istanza di parte	37	31	59	45
Resa di conto	74	93	172	204
<b>Totale</b>	<b>2.191</b>	<b>1.512</b>	<b>1.974</b>	<b>1.856</b>

La maggior parte delle sentenze è stata resa a seguito delle azioni per l'accertamento della responsabilità amministrativa promosse dalle Procure contabili. Infatti, a fronte di 1.856 decisioni, 1.097 sono state rese nella materia della responsabilità, mentre 510 nei giudizi di conto, nei quali le Procure regionali hanno presentato specifiche conclusioni. Inoltre, sono stati pubblicati 204 provvedimenti in materia di giudizi per resa di conto da parte di agenti contabili (che avevano omesso di presentarlo), instaurati a seguito di ricorsi proposti dalle Procure regionali. I giudizi per resa di conto sono aumentati progressivamente nel quadriennio 2019 – 2022.

I giudizi ad istanza di parte, disciplinati dagli artt. 172 e segg. c.g.c., sono stati 45. Anche in questi giudizi sono intervenute le Procure contabili presentando conclusioni scritte od orali.

In relazione alle 1.097 sentenze in materia di responsabilità, occorre segnalare che 31 decisioni hanno riguardato azioni di tutela del credito erariale (revocatoria, simulazione), revocazioni di

precedenti giudizi in materia di responsabilità o di conto e interpretazione del titolo giudiziale, cosicché le sentenze effettivamente emanate nei giudizi per l'accertamento della responsabilità amministrativa sono state 1.066.

La tabella che segue indica l'esito che hanno avuto le sentenze in materia di responsabilità.

Tabella 2 – Sentenze responsabilità (primo grado): esito

<b>Sentenze</b>	<b>Anno 2022</b>	<b>Percentuale</b>
Accoglimento della domanda (condanna)	665	62,4%
Definizione con giudizio abbreviato (art. 130 c.g.c.)	126	11,8%
Rigetto della domanda	197	18,5%
Decisione processuale o interlocutoria	78	7,3%
<b>Totale sentenze di responsabilità</b>	<b>1.066</b>	<b>100</b>

Come si evince dai dati riportati sopra, le azioni delle Procure contabili che hanno portato alla condanna di uno o più soggetti, sono state 665, pari al 62,4 per cento<sup>2</sup>, mentre 197 (il 18,5 per cento) sono state definite con il rigetto della domanda. Le pronunce di definizione del giudizio con il rito abbreviato sono state 126 e, quindi, l'istituto sta dimostrando di adempiere alla funzione di strumento deflattivo, prevista dal legislatore.

Le pronunce interlocutorie o di natura processuale sono state 78 e, con alcune di esse, è stata declinata la giurisdizione contabile.

Anche al fine di meglio comprendere la portata della complessiva attività delle Procure contabili, è necessario evidenziare che, nel corso del 2022, le segnalazioni di danno pervenute alle Procure regionali sono state numerose e di gran lunga superiori a quelle che hanno condotto all'instaurazione di giudizi di responsabilità (basti pensare che nel corso dell'anno sono stati aperti 27.202 procedimenti, come si è visto sopra).

Infatti, l'esame delle segnalazioni ha condotto all'archiviazione di un elevato numero di denunce in seguito alla verifica istruttoria dell'assenza di danno erariale, della regolarità dell'azione amministrativa ovvero della carenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave.

#### *Le sentenze delle Sezioni di appello*

---

<sup>2</sup> È opportuno precisare che in alcuni casi la domanda è stata accolta solo per alcuni dei convenuti e che, in altre situazioni, l'importo della condanna è inferiore alla domanda proposta dalla Procura contabile.

In relazione alle decisioni di appello, si osserva che nel 2022 le quattro Sezioni hanno definito, con sentenza, 394 giudizi in materia di contabilità pubblica, come risulta dalla tabella che segue.

Tabella 3 – Sentenze in materia di contabilità (Sezioni di appello)

Sentenze	Prima Sezione	Seconda Sezione	Terza Sezione	Appello Sicilia	Totale Sezioni di Appello
Responsabilità	85	135	63	52	<b>335</b>
Giudizi di conto	5	3	0	0	<b>8</b>
Istanza di parte	1	2	1	0	<b>4</b>
Azione revocatoria	0	1	3	0	<b>4</b>
Azione di revocazione	10	18	7	1	<b>36</b>
Interpretazione e ottemperanza	0	2	1	0	<b>3</b>
Rito sanzionatorio	1	1	2	0	<b>4</b>
<b>Totale sentenze in materia di contabilità</b>	<b>102</b>	<b>162</b>	<b>77</b>	<b>53</b>	<b>394</b>

I dati riportati nella tabella mettono in luce che la maggior parte delle sentenze rese dalle Sezioni di appello nella materia della contabilità pubblica hanno riguardato la responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile. Si tratta di 335 decisioni, rese a seguito della proposizione del gravame da parte del soggetto condannato in primo grado o della Procura contabile, soccombente totalmente o parzialmente.

Nonostante in primo grado sia stato reso un numero elevato di sentenze in materia di giudizio di conto, i giudizi di appello definiti nel 2022 in questa materia sono stati solo 8. Analogamente, i giudizi ad istanza di parte sono stati 4.

Da segnalare che le decisioni sugli appelli in relazione alle azioni revocatorie, promosse dalle Procure contabili a tutela del credito erariale, sono state 4.

Le azioni di revocazione definite nel 2022 sono state 36 e, in relazione a ciascuna di esse, la Procura generale ha presentato specifiche conclusioni.

Prendendo in esame le sole sentenze in materia di responsabilità amministrativa, la tabella che segue indica l'esito finale dell'azione promossa dalla Procura regionale a seguito dell'accoglimento o del rigetto dell'appello proposto dalle parti interessate.

Tabella 4 – Sentenze responsabilità (appello): esito

<b>Sentenze</b>	<b>Anno 2022</b>	<b>Percentuale</b>
Accoglimento domanda (condanna)	207	61,8
Definizione con abbreviato (art. 130 c.g.c.)	8	2,3
Rigetto	96	28,7
Processuale o interlocutoria	24	7,2
<b>Totale sentenze di responsabilità</b>	<b>335</b>	<b>100</b>

Fra le sentenze di responsabilità, 207, pari al 61,8 per cento, hanno confermato la condanna o hanno pronunciato condanna, in riforma della decisione di primo grado (la percentuale è pressochè la stessa degli esiti del giudizio di primo grado, come si vede sopra dalla Tabella 2), mentre 96, pari al 28,7 per cento, hanno respinto la domanda proposta dalla Procura regionale (riformando la decisione impugnata o confermando il rigetto già disposto in primo grado). Da segnalare che 8 sentenze, pari al 2,3 per cento del totale, hanno definito il gravame con il giudizio abbreviato che, in base a quanto previsto dall'art. 130 c.g.c., in appello prevede il pagamento di una somma pari almeno al 70 per cento di quanto richiesto dalla Procura regionale con l'atto di citazione, introduttivo del giudizio di primo grado. Da ultimo, si osserva che 24 sentenze, pari al 7,2 per cento, sono state rese in materia processuale, definendo il giudizio o rinviandolo al primo giudice per la prosecuzione, a seguito dell'annullamento della decisione.

*I settori interessati dalle azioni di responsabilità della magistratura contabile*

Le azioni proposte dalle Procure contabili, che si sono concluse con le sentenze rese nel 2022, hanno interessato tutti i soggetti che concorrono a comporre l'Amministrazione della Repubblica ed anche i soggetti privati che sono stati destinatari di erogazioni, finanziamenti e contributi finalizzati a specifici programmi di rilevanza pubblica, ovvero che hanno intrattenuto particolari relazioni con l'amministrazione pubblica (concessionari o agenti contabili), come si evince dai dati esposti nelle tabelle che seguono, riferiti sia ai giudizi di primo grado che di appello.

Tabella 5 – I settori interessati dalle azioni (primo grado)

<b>Settore</b>	<b>Anno 2022</b>	<b>Percentuale</b>
Stato, Amministrazioni centrali e Enti nazionali	173	16,3%
Enti territoriali e organismi strumentali	298	27,9%
Soggetti privati	368	34,6%
Settore della Sanità	167	15,6%
Università e Ministero Istruzione	60	5,6%
<b>Totale sentenze in materia di responsabilità</b>	<b>1.066</b>	<b>100</b>

Come si può notare, a fronte di 1.066 sentenze, 173 hanno interessato soggetti che operano nello Stato o in enti pubblici nazionali.

Più elevato è il numero delle sentenze pronunciate nei confronti di soggetti operanti nelle Amministrazioni territoriali (Regioni, Province, Comuni) o nei loro organismi strumentali. Si tratta di 298 pronunce, pari al 27,9 per cento del totale.

Rilevanti sono anche i numeri delle sentenze rese nel comparto della Sanità (167, pari al 15,6 per cento) e dell'Università e dell'Istruzione (60, pari al 5,6 per cento).

Da ultimo, merita rilevare che 368 sentenze, pari al 34,6 per cento del totale, sono state rese per accertare la responsabilità amministrativa di soggetti privati, concessionari per la gestione di beni o servizi pubblici, agenti contabili ovvero destinatari di erogazioni, finanziamenti e contributi pubblici finalizzati.

Un andamento parzialmente diverso è rilevabile dall'esame delle sentenze di appello, come si evince dalla tabella che segue.

Tabella 6 – I settori interessati dalle azioni di responsabilità (appello)

<b>Settore</b>	<b>Anno 2022</b>	<b>Percentuale</b>
Stato, Amministrazioni centrali e Enti nazionali	40	11,8
Enti territoriali e organismi strumentali	152	44,8
Soggetti privati	74	21,8
Settore della Sanità	32	9,5
Università e Ministero dell'Istruzione	41	12,1
<b>Totale sentenze in materia di responsabilità</b>	<b>339</b>	<b>100</b>

Le sentenze di appello che hanno interessato soggetti che operano nello Stato o in enti pubblici nazionali sono state 40, pari all'11,8 per cento del totale.

In relazione ai giudizi di appello, il numero maggiore di sentenze è stato reso nei confronti di soggetti operanti nelle Amministrazioni territoriali (Regioni, Province, Comuni) o nei loro organismi strumentali. Si tratta di 152 decisioni, pari al 44,8 per cento del totale.

Sono significativi anche i numeri delle sentenze rese nel comparto della Sanità (32, pari al 9,5 per cento) e dell'Università e dell'Istruzione (41 pari al 12,1 per cento).

Anche in sede di appello, 74 sentenze, pari al 21,8 per cento del totale, sono state rese per accertare la responsabilità amministrativa di soggetti privati, concessionari per la gestione di beni o servizi pubblici, ovvero destinatari di erogazioni, finanziamenti e contributi pubblici finalizzati.

### *Il consolidamento del ruolo della magistratura contabile come giudice delle risorse pubbliche finalizzate*

Nel corso del 2022 si è affermato ulteriormente il ruolo della magistratura contabile quale giudice deputato alla tutela delle risorse pubbliche finalizzate a specifici programmi pubblici, europei o nazionali, come si evince, anche, dalla circostanza, che sono sempre più numerose le azioni promosse dalle Procure regionali nei confronti dei soggetti privati, concessionari di beni o attività pubbliche, agenti contabili e, più ancora, destinatari di erogazioni, finanziamenti e contributi destinati alla realizzazione di una attività di interesse e rilevanza pubblica, che hanno utilizzato le risorse per scopi diversi e divergenti da quelle loro proprie, ovvero le hanno distratte o sperperate.

Come si evince dall'esame della giurisprudenza di primo grado, nel corso del 2022, a fronte di 1.066 sentenze rese in materia di responsabilità, 368 hanno riguardato soggetti privati, destinatari di risorse pubbliche, agenti contabili o concessionari per la gestione di beni o servizi, pari al 34,6 per cento delle azioni che sono giunte a decisione.

Analoga tendenza si evince dall'esame della giurisprudenza di appello, poiché a fronte di 339 decisioni in materia di responsabilità, 74 hanno riguardato erogazioni, finanziamenti e contributi destinati a soggetti privati, pari al 21,8 per cento.

In base alle acquisizioni giurisprudenziali, consolidate anche nelle decisioni delle Sezioni unite della Corte di cassazione, giudice regolatore della giurisdizione, si deve ritenere che tra la pubblica amministrazione, che eroga un finanziamento o un contributo, e il privato, che lo riceve, si instaura un rapporto di servizio ogni volta che il destinatario dell'erogazione è chiamato a concorrere alla realizzazione dell'interesse pubblico sotteso al finanziamento; pertanto, il percettore del contributo o del finanziamento risponde per danno erariale innanzi alla magistratura contabile qualora, disponendo

della somma in modo diverso da quello programmato, devii dallo scopo perseguito dall'Amministrazione<sup>3</sup>.

In via esemplificativa, le azioni promosse dalle Procure contabili, che si sono concluse con sentenze rese nel 2022, in materia di interventi pubblici nei settori sostenuti da finanziamenti derivanti dall'Unione europea o da risorse nazionali e regionali, hanno riguardato l'indebito o irregolare utilizzo delle risorse previste da varie misure stabilite dalla disciplina legislativa e regolamentare, nazionale e regionale, e, principalmente:

- fondi per la gestione di centri per migranti o richiedenti asilo (App. II, n. 509 del 2022; App. Sicilia, n. 38 del 2022; sez. giurisd. Lombardia, n. 239 del 2022; sez. giurisd. Calabria, n. 75 del 2022; id, 129 del 2022);

- contributi regionali per la gestione di case famiglia per l'assistenza ai soggetti disabili (App. III, n. 27 del 2022);

- contributi destinati ad "*Azioni economiche sostenibili*", con deviazione dalla finalità prestabilita (App. II, n. 365 del 2022: in relazione all'acquisto di barca a vela per uso dilettevole e non commerciale);

- contributi per lo svolgimento di progetti formativi in azienda, previsti dall'art. 6, legge n. 236 del 1993 (App. I, n. 393 del 2022);

- credito di imposta previsto dal d.m. n. 593 del 2000, fondo agevolazione per la ricerca (App. II, n. 1 del 2022, che ha respinto la domanda);

- risorse derivanti dal D. Lgs. 21 aprile 2000, n. 185, per incentivare l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego, in attuazione della L. n. 144/99 (sez. giurisd. Molise, n. 21 del 2022);

- incentivi destinati a sostenere le attività produttive nelle aree depresse, previsti dalla legge 19 dicembre 1992, n. 498 (App. Sicilia, n. 21 del 2022);

- contributi per lo svolgimento di specifiche attività previste dalla normativa per il contrasto al racket (App. Sicilia, n. 69 del 2022);

- contributi di sostegno al reddito individuale con la finalità di favorire l'occupazione (App. II, n. 468 del 2022, che ha affermato la giurisdizione del giudice contabile, negata dal giudice di primo grado);

---

<sup>3</sup> Approfondimenti specifici sono contenuti nei capitoli VI e IX di questa Relazione.

- contributi per il sostegno produttivo nel settore dell'agricoltura (App. II, n. 324 del 2022; App. Sicilia, n. 170 del 2022);

- contributi per il sostegno all'imprenditoria privata (App. II, n. 180 del 2022);

- contributi per il sostegno del "Piano Resto al Sud (App. II, n. 325 del 2022);

- finanziamenti del conto energia in relazione alle energie rinnovabili (sez. giurisd. Sardegna, 127 del 2022; Molise n. 45 del 2022, in relazione ai lavori di realizzazione, di manutenzione e di gestione di un impianto fotovoltaico, corrispondente all'importo complessivo delle tariffe incentivanti corrisposte dal GSE all'Ente locale per il periodo 2011-2016).

Hanno, inoltre, riguardato casi di:

- sviamento delle risorse destinate alla ricostruzione di immobili o di attività produttive a seguito di un sisma (App. I, n. 58 del 2022, che, accogliendo l'appello della Procura contabile ha annullato la sentenza di primo grado che aveva dichiarato l'intervenuta prescrizione e rinviato la causa al primo giudice; App. II, n. 97 del 2022, in relazione ai contributi FESR);

- rendicontazione di spese non ammissibili in relazione a varie tipologie di finanziamento (simulate o, comunque, non documentate) (ad es. App. II, n. 366 del 2022);

- sviamento nell'utilizzo dei Fondi rientranti nell'ambito di un Progetto finalizzato alla qualificazione e all'inserimento dei lavoratori impegnati nel settore dei servizi alla persona, attraverso il coinvolgimento diretto dei soggetti autorizzati all'intermediazione di lavoro (cosiddetti beneficiari) ed il riconoscimento di voucher per i percorsi di politica attiva avviati dai beneficiari (sez. giurisd. Lazio, n. 155 del 2022);

- dichiarazioni non veritiere in relazione al possesso di terreni agricoli, finalizzate ad ottenere indebitamente risorse pubbliche (App. III, n. 305 del 2022).

## **2.1 Le materie interessate dalle azioni delle Procure contabili di accertamento della responsabilità amministrativa**

L'esame delle sentenze rese nel corso del 2022 dalle Sezioni giurisdizionali regionali e dalle Sezioni di appello, mette in luce le materie che sono state interessate, maggiormente, dalle azioni promosse dalle Procure regionali.

La tabella che segue riporta i dati di riferimento in relazione ai giudizi di primo grado.

Tabella 7 – Le materie interessate dalle azioni in primo grado

<b>Materia</b>	<b>Numero</b>	<b>Percentuale</b>
Vincoli di finanza pubblica	6	0,6%
Personale (spesa, assunzioni)	141	13,3%
Falsa attestazione presenza in servizio	29	2,7%
Utilizzo indebito risorse pubbliche	46	4,4%
Gestione delle entrate	122	11,4%
Patrimonio (vendite, acquisti, locazioni)	26	2,4%
Attività amministrativa e materiale della p.a.	63	5,9%
Gestione delle risorse finanziarie	58	5,4%
Organismi partecipati	12	1,1%
Sanità (danno indiretto responsabilità medica)	90	8,4%
Attività non autorizzata	98	9,2%
Finanziamenti e contributi pubblici	254	23,8%
Appropriazione di denaro dell'Ente	25	2,3%
Danno all'immagine e danno da reato	96	9,1%
<b>Totale</b>	<b>1.066</b>	<b>100</b>

I dati riportati sopra, in relazione alle principali materie nelle quali possono essere raggruppate le azioni della magistratura contabile, evidenziano il peso crescente dei “Finanziamenti e contributi pubblici” che riguardano il 23,8% delle sentenze depositate nel 2022.

Di rilievo sono anche i dati riferiti alle questioni relative alle entrate tributarie ed extratributarie che sono state trattate in 122 sentenze, pari all'11,45 del totale.

L'attività amministrativa in senso stretto e le attività materiali poste in essere dai funzionari pubblici hanno dato luogo a 63 sentenze, mentre quelle che hanno trattato questioni inerenti alle assunzioni del personale, alle retribuzioni ed indennità ed agli incarichi esterni sono state 68.

In relazione ai giudizi di appello, la tabella che segue indica i principali settori nei quali si è pronunciato il giudice dell'impugnazione.

Tabella 8 – Le materie interessate dalle sentenze di appello

<b>Materia</b>	<b>Numero</b>	<b>Percentuale</b>
Vincoli di finanza pubblica	9	2,6
Personale (spesa, assunzioni e incarichi esterni)	68	6,3
Falsa attestazione presenza in servizio	4	1,1
Utilizzo indebito risorse pubbliche	33	9,7
Gestione delle entrate	12	3,5
Patrimonio (vendite, acquisti, locazioni)	18	5,3
Attività amministrativa	42	12,4
Gestione delle risorse finanziarie	16	4,7
Organismi partecipati	5	1,5
Sanità (danno indiretto responsabilità medica)	10	2,9
Attività non autorizzata	41	12,1
Finanziamenti e contributi pubblici	66	19,5
Appropriazione di denaro dell'Ente	5	1,5
Danno all'immagine	10	2,9
<b>Totale</b>	<b>339</b>	<b>100</b>

La maggior parte delle azioni che si sono concluse in sede di appello hanno riguardato la gestione e la spesa del personale delle Amministrazioni pubbliche (20,1 per cento) e le illecità nell'utilizzo di contributi ed erogazioni pubbliche finalizzate a destinazioni specifiche (19,5 per cento).

Meno elevato è il numero dei giudizi riferiti all'ordinaria attività amministrativa (42, pari al 12,4 per cento del totale). Da segnalare, al contrario, il numero significativo dei giudizi relativi allo svolgimento da parte di dipendenti di attività non autorizzate o, comunque, incompatibili con il regime dell'impiego pubblico (41 giudizi di appello, pari al 12,1 per cento del totale) e quello riferito ai giudizi relativi all'uso improprio di risorse pubbliche (ad es. indebiti rimborsi spese e utilizzo improprio dei fondi dei Consigli regionali) (33 giudizi, pari al 9,7 per cento del totale).

Da ultimo, è opportuno osservare che i giudizi di appello relativi alla violazione di regole imperative di finanza pubblica sono stati 9 (pari al 2,6 per cento), al pari dei giudizi di primo grado.

Al fine di meglio chiarire l'oggetto delle azioni della magistratura contabile, si forniscono alcune ulteriori informazioni in merito ad alcune delle azioni che si sono concluse con sentenze depositate nel 2022, in relazione a ciascuna materia indicata sopra<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Un'analisi completa delle sentenze di appello è contenuta nei successivi Capitoli II, IV e IX.

### *Vincoli di finanza pubblica*

- a seguito della dichiarazione di dissesto, mancata risoluzione dei contratti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110, c. 4, TUEL (nonostante il Comune fosse dotato di personale idoneo) (App. Sicilia, n. 141 del 2022, condanna del Sindaco, confermando primo grado);

- acquisto di un immobile ad opera di una Fondazione, costituita e partecipata totalmente da un Comune, operazione realizzata in elusione dei vincoli del Patto di stabilità interno in virtù della garanzia prestata dall'ente comunale all'Azienda di credito, erogatrice del mutuo fondiario necessario per l'acquisto dell'immobile (sez. giurisd. Lombardia n. 243 del 2022);

- irregolarità contabili riconducibili alle azioni degli amministratori e dei funzionari di un Comune, poste in essere nonostante alcune delibere adottate dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, l'ultima delle quali aveva disposto, in ragione delle gravi criticità accertate, l'inibitoria dei programmi di spesa ex art. 148 bis del Tuel, qualora non obbligatori, che fossero risultati influenzati dalle gravi criticità rilevate dalla magistratura contabile, ovvero da mancata copertura o insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (sez. giurisd. Calabria, n. 154 del 2022);

- condanna alle sanzioni di cui all'art. 31, comma 31, della Legge 183/2011, per le non corrette rappresentazioni di alcune voci del rendiconto 2012, tali da alterare i parametri relativi al patto di stabilità per l'annualità 2012 (App. III, n. 341 del 2022).

### *Personale (spesa, assunzione, incarichi esterni)*

Le questioni trattate sono state numerose, sia in relazione ad illeciti inerenti alle assunzioni, sia alla conclusione di contratti di staff, di incarichi esterni o di indebita erogazione di trattamenti economici. In via esemplificativa, si indicano le seguenti:

- liquidazione indebita dell'indennità di risultato, in carenza dei presupposti di assegnazione degli obiettivi o di verifica dell'effettivo raggiungimento degli stessi (App. II, 372 del 2022)

- liquidazione indebita di indennità accessorie, previste dalla disciplina di comparto (App. II, n. 432 del 2022);

- retribuzioni fraudolentemente percepite in forza di rapporto di lavoro costituito a seguito di falsa certificazione del possesso di diploma di laurea richiesto dal relativo bando di concorso pubblico (sez. giurisd. Lombardia, n. 214 del 2022);

Di particolare rilievo sono le questioni attinenti al danno indiretto subito dall'Amministrazione, in conseguenza del risarcimento corrisposto al dipendente che ha subito un demansionamento ingiustificato (App. II, 373 del 2022) o che è stato vittima del compimento di atti di vessazione rientranti nella fattispecie del *mobbing* (App. Sicilia, n. 209 del 2022; sez. giurisd. Lombardia n. 238 del 2022).

### *Falsa attestazione della presenza in servizio e, più in generale, assenteismo fraudolento o ingiustificato*

Le azioni della Procura contabile hanno riguardato sia le fattispecie di assenteismo fraudolento, comunque praticato, che i casi di alterazione degli strumenti di verifica della presenza sul luogo di lavoro. È stato perseguito sia il danno patrimoniale patito dall'amministrazione che quello relativo alla lesione dell'immagine (in via esemplificativa: sez. giurisd. Campania, 392 del 2022; sez. giurisd. Abruzzo, 127 del 2022; sez. giurisd. Umbria, n. 3 del 2022).

### *Utilizzo indebito risorse pubbliche*

L'attività delle Procure contabili è stata rivolta a promuovere l'azione risarcitoria in relazione a quelle situazioni nelle quali vi è stato un uso improprio delle risorse affidate alla gestione di funzionari pubblici, onorari o di carriera (ad es.: spese dei gruppi consiliari, spese di rappresentanza, indebiti rimborsi di spese legali; simulazione rapporto lavoro da parte di un assessore per indebito rimborso al datore della spesa: sez. giurisd. Sicilia, 672 del 2022).

### *Gestione delle entrate*

Le fattispecie relative alla gestione delle Entrate sono numerose ed hanno riguardato sia quelle tributarie che quelle extratributarie, concentrandosi, soprattutto, nelle fattispecie nelle quali vi è stata omissione di versamento da parte dei soggetti tenuti alla riscossione (ad es. imposta di soggiorno, proventi da gioco del lotto, tasse automobilistiche o simili), oppure omissione da parte dei funzionari pubblici nell'attivazione di procedure per la riscossione.

### *Patrimonio (vendite, acquisti, locazioni)*

Le principali questioni inerenti agli illeciti nella gestione del patrimonio pubblico sono trattate nel successivo paragrafo 6.

### *Attività amministrativa*

Il contenzioso è elevato e variegato. A puro titolo di esempio:

- gestione contenzioso da parte di legale interno (danno da perdita di chance per non avere proposto un'eccezione dirimente in appello) (App. II, 369 del 2022);
- indebito rimborso di spese sostenute in un giudizio per l'accertamento della responsabilità amministrativa (sez. giurisd. Trentino Alto Adige – Bolzano, n. 17 del 2022).
- omessa denuncia di un fatto generatore di danno erariale e conseguente responsabilità (sez. giurisd. Sardegna, n.83 del 2022).

All'interno degli illeciti rientranti in questa categoria vi sono anche quelli riferiti ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, trattati nel successivo Capitolo VII.

#### *Gestione delle risorse finanziarie*

I giudizi relativi alle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie di pertinenza delle amministrazioni pubbliche hanno riguardato, principalmente:

- stipulazione di un contratto di investimento di parte della liquidità dell'Ente, rivelatosi dannoso (App. II, n. 446 del 2022);
- risoluzione di contratti di finanza derivata, rivelatasi dannosa (sez. giurisd. Lazio, n. 299 del 2022, che ha respinto la domanda giudiziale. La sentenza è stata appellata dalla Procura generale);
- indebite erogazioni ad una fondazione (sez. giurisd. Sicilia, n. 287 del 2022).

#### *Organismi partecipati*

Le principali questioni inerenti agli illeciti in relazione alla gestione degli organismi partecipati, ovvero agli illeciti ascrivibili agli amministratori e dipendenti di questi ultimi sono trattate nel successivo paragrafo 5.

#### *Sanità (danno indiretto conseguente a responsabilità medica)*

Le principali questioni inerenti agli illeciti in materia sanitaria sono trattate nel successivo Capitolo II.

#### *Attività non autorizzata*

Le azioni e, conseguentemente, le sentenze nella materia dello svolgimento di attività non autorizzata da parte dei dipendenti pubblici sono numerose, come si è visto.

Un numero significativo di esse, sia di primo grado che di appello, riguarda, specificamente, la situazione dei professori universitari, che presenta aspetti peculiari e specifici che sono delineati qui di seguito.

Nella richiamata giurisprudenza paiono delinearsi due indirizzi interpretativi in materia di violazione del regime d'esclusività dei professori universitari che merita una sistematizzazione, invero da più parti sollecitata.

Secondo un primo orientamento, l'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001 non distinguerebbe tra incarichi autorizzabili, ma non autorizzati, e incarichi non autorizzabili perché assolutamente incompatibili. La disposizione esprimerebbe, infatti, un divieto di carattere generale riferibile a tutti gli incarichi extraistituzionali illegittimamente svolti dal dipendente pubblico in violazione del dovere

di esclusività del rapporto di impiego. Così, sia nel caso di attività non autorizzate, sia in quello di attività incompatibili perché vietate, la responsabilità amministrativa assumerebbe la forma tipizzata di responsabilità per “*danno da mancata entrata*”, con conseguente obbligo, in entrambi i casi, di riversamento all’Amministrazione di appartenenza dei compensi indebitamente percepiti<sup>5</sup>.

Un orientamento alternativo sarebbe distinta, invece, la responsabilità per violazione dell’art. 53, comma 7 del TUPI, da quella per violazione dell’art. 60 del d.P.R. n. 3 del 1957, ed in particolare, per i professori universitari a tempo pieno, dell’art. 11 del d.P.R. n. 382 del 1980 e dell’art. 6, comma 9, della l. n. 240 del 2010.

A tale stregua, l’obbligo di riversamento del compenso dovuto dovrebbe operare solo in relazione alle attività autorizzabili (ma non autorizzate), e non anche in relazione alla violazione del divieto di svolgere attività incompatibili in modo assoluto, rispetto alle quali non avrebbe senso pretendere dal docente alcuna autorizzazione.

Sul punto può osservarsi che tale ultimo orientamento appare più fedele al dato testuale normativo, dal quale può evincersi la diversità contenutistica e strutturale esistente, da un lato, tra la condotta essenzialmente omissiva, prevista dall’art. 53, comma 7 del TUPI (omessa richiesta di autorizzazione), e che dà luogo ad un danno da mancata entrata (lucro cessante) e, dall’altro lato, la condotta essenzialmente commissiva, descritta dall’art. 60 del d.P.R. n. 3 del 1957, ed in particolare, per i professori universitari a tempo pieno, dall’art. 11 del d.P.R. n. 382 del 1980 e dall’art. 6, comma 9, della l. n. 240 del 2010 (esercizio di attività incompatibile), che realizza un danno da spesa non dovuta (danno emergente).

In tale contesto, poi, un ulteriore aspetto che merita un intervento chiarificatore riguarda la prova del danno da attività incompatibile, che non potrebbe che essere liquidato in via equitativa, in misura percentuale della retribuzione<sup>6</sup>, ovvero in base al differenziale tra trattamento stipendiale a tempo pieno e tempo definito<sup>7</sup>.

Rispetto alla prova dell’*an* del danno, la giurisprudenza ha richiesto la prova dell’allegata minore resa al servizio del professore, con abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni rispetto a quanto prescritto per un docente a tempo pieno, ritenendo che diversamente ci si trovasse di fronte ad un’ipotesi di un danno contestato in *re ipsa* dall’organo requirente contabile<sup>8</sup>.

Al riguardo valga osservare come, in realtà, porre in essere attività incompatibili produca direttamente la lesione del principio di esclusività (art. 98, Cost.), vincolo che è ordinariamente

---

<sup>5</sup> Corte conti, Sez. II centr. app., 21 aprile 2022, n. 168. Negli stessi termini, v. anche Corte conti, Sez. I centr. app., 28 luglio 2022, n. 387.

<sup>6</sup> Sez. II, 337 del 2022.

<sup>7</sup> Sez. II, n. 221 del 2022.

<sup>8</sup> Sez. II, n. 349 del 2022; Sez. III, nn. 215 e 316 del 2022.

valutato economicamente – sul piano qualitativo e quantitativo - nella misura della retribuzione (art. 36, Cost.), determinata non soltanto in relazione alla quantità e qualità del lavoro, ma anche al periodo necessario a rigenerare le risorse fisiche ed intellettive la cui integrità assicura l'esatto ed integrale adempimento della prestazione lavorativa.

Intesa nel senso che precede, l'esclusività del rapporto di lavoro che consegue alla scelta del tempo pieno esclude sul piano razionale, ancor prima che giuridico, la possibilità di fornire prova contraria del danno in caso di svolgimento di attività incompatibile. In tale prospettiva, del sopra richiamato orientamento andrebbero chiariti i contenuti degli oneri probatori e gli ambiti del relativo riparto, nonché la sua compatibilità con il principio d'esclusività che la normativa in esame tende a garantire. Infatti, potrebbe fondatamente ritenersi che dalla lesione del principio di esclusività si determini una presunzione *iuris et de iure* di danno – fondata sulle norme costituzionali e primarie che lo conformano –, in quanto il concetto di esclusività, quale nozione limite, non ammetterebbe a rigore eccezioni, e quindi prove contrarie che ne limitino l'operatività: a meno di non voler ammettere la possibilità di un'esclusività pluralistica.

#### *Finanziamenti e contributi pubblici*

Le principali questioni relative agli illeciti nell'utilizzo delle risorse pubbliche da parte di soggetti privati sono trattate sopra, nello specifico approfondimento al paragrafo 2.

#### *Appropriazione di denaro di pertinenza dell'Ente*

Gli accertamenti svolti dalle Procure regionali, sfociati in sentenze rese dai giudici di primo e secondo grado, hanno evidenziato in alcuni casi l'appropriazione di somme di denaro o di altri beni di pertinenza dell'Ente pubblico.

#### *Il danno all'immagine e le attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi.*

La funzione della responsabilità patrimoniale è sicuramente risarcitoria, ma, inevitabilmente, svolge anche una funzione di "monito" nei confronti dei funzionari pubblici, finalizzata a dissuadere dal compimento di illeciti, che possono presentare significative ricadute sul patrimonio personale del responsabile. In altri termini, anche in ragione delle conseguenze patrimoniali, la responsabilità amministrativa può svolgere una funzione di prevenzione dei fatti di corruzione.

Peraltro, questo aspetto non trasforma la natura della responsabilità in misura sanzionatoria, perché la stessa funzione di monito ed indirizzo è svolta dalla responsabilità civile, regolamentata dall'art. 2043 c.c., che avvisa tutti i soggetti dell'ordinamento che chiunque compia un "*fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto*" è tenuto a "*risarcire il danno*".

Inoltre, in relazione al compimento di fatti illeciti previsti dalla legge come reato, il funzionario pubblico che sia stato condannato per un delitto contro la pubblica amministrazione, previsto dal Titolo II, Capo Primo del codice penale, è tenuto a risarcire il danno al prestigio, al decoro ed all'immagine subito dall'Amministrazione di appartenenza a causa del compimento del reato.

Riguardo all'estensione del danno all'immagine, anche dopo l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, nonostante alcuni arresti giurisprudenziali di primo grado di segno contrario, deve ritenersi che il danno all'immagine possa essere contestato unicamente a seguito del passaggio in giudicato di sentenza di condanna relativa ad un reato proprio: App. II n. 678 del 2022, che riprende App. III n. 66 del 2020.

### **3. L'art. 21 del d.l. n. 76 del 2020: prime applicazioni e prospettive.**

Le decisioni delle Sezioni giurisdizionali che nel 2022 hanno avuto modo di misurarsi con le tematiche interpretative poste dai due commi dell'art. 21 del d.l. n.76 del 2020<sup>9</sup> hanno affrontato, in modo quasi esclusivo, il tema posto dall'ambito d'applicazione temporale delle disposizioni in esame, fornendo alcuni spunti ricostruttivi e chiavi di lettura di questioni più generali, che si porranno nell'applicazione prossima futura della disciplina: la corretta individuazione dell'oggetto del dolo e delle sue tecniche di prova, ed il riparto degli oneri probatori ed i loro standard; il rilievo della prospettazione – commissiva od omissiva – delle condotte nell'ottica del rispetto del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato; la compatibilità costituzionale della disciplina transitoria e, più in prospettiva, la conciliabilità di tale assetto con i principi eurounitari.

#### ***L'ambito d'applicazione temporale.***

Quanto al termine d'esordio dell'applicazione della regola sulla prova del dolo, giurisprudenza unanime ne ha ribadito l'inapplicabilità alle condotte antecedenti l'entrata in vigore della norma (ossia *'ai fatti ed alle omissioni commessi'* prima del 16 luglio 2020), che, vale precisare, come tutte le regole sulle prove, proprio perché conformano i requisiti di esistenza e modo di essere del diritto fatto valere in giudizio, ha natura sostanziale (*ex plurimis*, v. Sez. I n. 376 del 2022; Sez. II n. 30 e 305 del 2022; Sez. Lombardia, n. 238 del 2022; Sez. Puglia, n. 437 del 2022; Sez. siciliana, n. 537 del 2022).

---

<sup>9</sup> L'art. 21 del d.l. n.76 del 2020, com'è noto, nel primo comma inserisce nell'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo, la regola probatoria secondo la quale "La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso."

Col secondo comma, "Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023", la responsabilità amministrativa è "limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta", restrizione che "non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente" (comma così modificato dalla legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120 e, successivamente, dall'art. 51, comma 1, lett. h), D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 con riferimento ai termini temporali d'applicazione).

È interessante segnalare al riguardo che parte della giurisprudenza ha ricostruito il sistema introdotto dai due commi dell'art. 21 del d.l. n.76 del 2020, enucleandone anche un possibile '*termine finale*', ponendo in connessione i due commi dell'art. 21 e quindi estendendo al primo comma i limiti d'applicazione temporale previsti dal secondo.

In tale prospettiva, la modifica apportata all'art. 1, comma 1, della L. n. 20/1994, secondo cui "*la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*", non troverebbe applicazione alle condotte antecedenti non tanto in ragione della natura sostanziale della disciplina e, quindi, della sua irretroattività: infatti, "*in disparte la natura sostanziale della norma, è lo stesso art.21, al comma 2, a specificare che tale previsione è da intendersi "limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021"*" (in termini, Sez. I, n. 376 del 2022; Sez. App. Siciliana, n. 103 del 2022)<sup>10</sup>.

### ***La struttura, l'oggetto e la prova del dolo nella giurisprudenza contabile del 2022.***

Le tematiche del titolo soggettivo doloso, ed in particolare dell'oggetto e della prova del dolo, sono affrontate da Sez. Liguria, n. 83 del 2022.

Nel decidere un'ipotesi di responsabilità prevista dall'art. 53, commi 7 e 7 bis del TUPI, la Sezione Liguria prende posizione sulla struttura e sull'oggetto del dolo: applicando un criterio di contestualità intrinseca nella valutazione della condotta e dell'evento, ritiene che l'evento dannoso, che è l'oggetto del dolo e che nel caso di specie è rappresentato dal mancato versamento del compenso indebitamente percepito dal convenuto nei periodi di sovrapposizione delle attività lavorative incompatibili, "*non è ulteriore conseguenza del comportamento antidoveroso ma è ad esso contestuale (analogamente, Sez. Lombardia, 9 luglio 2018 n. 140 e 31 ottobre 2018, n. 211), di talché alla volontà della condotta antiggiuridica è intrinsecamente accompagnata quella dell'evento dannoso*".

Sul piano probatorio, dando applicazione ad una serie di regole d'esperienza, ha osservato come "*è implausibile che all'atto dell'assunzione alle dipendenze di un'amministrazione il convenuto ignorasse il divieto di mantenere il precedente impiego privato, sol che si consideri la circostanza che, come risulta dalla documentazione versata in atti, al momento della stipula dei vari contratti di docenza il medesimo ha dichiarato, falsamente, di non trovarsi in alcuna delle situazioni di incompatibilità previste dall'art. 508 del d. lgs n. 297/1994 o dall'articolo 53 del d.lgs. n. 165/2001*

---

<sup>10</sup> Si è ritenuto, così, che "Sebbene il primo comma - a differenza del secondo - non contenga espliciti termini applicativi, le due previsioni, ad avviso del Collegio, devono interpretarsi come necessariamente raccordate, per cui anche la portata del 1° comma deve essere intesa temporalmente circoscritta al contesto pandemico ed emergenziale che ha giustificato la straordinaria necessità e urgenza per l'adozione del decreto legge. Nei medesimi termini si è già ripetutamente pronunciata questa Corte (cfr. Sezione II Centrale d'Appello, sent. n. 95/2021; Sezione I Centrale d'Appello, sentt. nn. 234/2020, 263/2020; Sez. Giur. Toscana, sent. n. 313/2020; Sez. Giur. Calabria, sent. n. 376/2020; Sez. Giur. Liguria, sent. n. 68/2020; Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 152/2020; Sez. Giur. Sardegna, sentt. nn. 299/2020, 1/2021, 211/2021)" (così, Sez. Sardegna nn. 113 e 114 del 2022).

*(delle quali non potrebbe dunque invocare l'ignoranza) e "di non avere altri rapporti di impiego pubblico o privato".*

Il riferito formante giurisprudenziale consente già di intravedere quei temi che la disciplina introdotta dall'art. 21, commi 1 e 2 porrà, nel prossimo futuro, all'interprete in materia di oggetto e prova del dolo.

Sicuramente occorrerà chiarire l'incidenza – e quindi le condizioni, i termini ed i limiti di operatività - della *'chiave di lettura'* penalistica del titolo doloso nell'ambito della responsabilità amministrativa<sup>11</sup>.

Proprio il *focus* esclusivo della norma sulla *'volontà'*, peraltro, sembra tradire lo stesso riferimento alla *'chiave penalistica'*, allontanandosi progressivamente dalla stessa descrizione normativa del dolo contenuta nell'art. 43 del c.p.

È appena il caso di ricordare, infatti, che, nel codice penale, nella descrizione normativa del dolo è prevista, oltre alla volontà, anche l'*intenzione* – ossia il *'punto di inserzione della rappresentazione nella volontà'* – come fulcro della nozione di dolo<sup>12</sup>.

Con l'inserimento della regola probatoria di cui all'art. 21, comma 1, dopo il primo periodo dell'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, la descrizione normativa dell'istituto della responsabilità amministrativa per danno erariale viene così complessivamente conformata: *"La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso."*

I due periodi dell'art. 1 della l. n. 20 del 1994 e s.m.i. non sembrano assegnare al dolo il medesimo oggetto e quindi richiederanno un coordinamento tra i due segmenti normativi.

---

<sup>11</sup> Basti qui richiamare l'attenzione sul fatto che la formulazione letterale dell'art. 21, nell'affermare la esclusività dell'aspetto volitivo in fase di accertamento del dolo, con la previsione della *'volontà dell'evento dannoso'*, quale regola probatoria generale nel primo comma e la *'produzione del danno ... dolosamente voluta'*, quale elemento descrittivo della struttura del dolo nel secondo comma, rischia di rieditare la mai totalmente sopita dialettica penalistica tra la c.d. Teoria della rappresentazione e la Teoria della volontà, propria della c.d. Scuola classica del diritto penale (Carrara), per la quale nella configurazione del dolo è centrale la volontà dell'evento.

<sup>12</sup> In tal modo la *Teoria della volontà* è stata fusa con i risultati della *Teoria della rappresentazione*, che è capace di descrivere la relazione psichica tra il risultato e l'autore (von Listz), secondo la quale di *'volontario'* c'è soltanto l'azione (De Marsico; Delitala). A tale stregua, il momento volitivo sarebbe riferibile alla condotta, mentre gli altri elementi della fattispecie – tra cui l'evento dannoso (o pericoloso nel diritto penale) – afferirebbero unicamente al momento intellettuale: l'evento (dannoso), così, sarebbe oggetto nel dolo unicamente di una mera rappresentazione del suo verificarsi (Gallo).

Infatti, mentre nel primo periodo oggetto del dolo appaiono i *'fatti e le omissioni'* commesse, e quindi la previsione e volizione delle condotte antigiuridiche, nel secondo periodo l'oggetto del dolo sembrerebbe soltanto *"l'evento dannoso"*<sup>13</sup>.

Per completezza, occorre sottolineare che anche la disciplina transitoria del titolo soggettivo della responsabilità amministrativa posta dall'art. 21, comma 2, del d.l. n.76 del 2020 e s.m.i., richiederà un'attenta opera di coordinamento.

Nel secondo comma dell'art. 21 d.l. 76 del 2020, infatti, l'oggetto della rappresentazione e della volizione non è *"l'evento dannoso"*, ma – come sembra potersi ritenere - è la *'produzione del danno'*, e quindi ancora l'azione – omissiva o commissiva – che è l'unico elemento di struttura della condotta a poter 'produrre' l'evento.

Anche in questo caso<sup>14</sup>, parrebbe delinearci un disallineamento tra la descrizione normativa del dolo, contenuta nel comma 2, e la sua regola probatoria generale, contenuta nel secondo periodo dell'art. 1, comma 1, l. n. 20 del 1994 e s.m.i.

Le soluzioni ricostruttive che si adotteranno in relazione all'incidenza interpretativa del criterio ermeneutico della ricordata *'chiave penalistica'* condizioneranno verosimilmente la corretta individuazione degli oneri probatori e la loro ripartizione, anche.

Al riguardo, può rilevarsi, in linea generale, che i mezzi di ricerca della prova, i mezzi di prova, le regole probatorie e le regole di giudizio del processo contabile sono ispirati alla disciplina del processo civile e non penale.

---

<sup>13</sup> A sua volta andrà verosimilmente chiarito se si riferisca alla nozione di danno – evento (ossia alla lesione della s.g.s. di interesse pubblico incisa dalla condotta antigiuridica) ovvero a quella di danno – conseguenza (ossia alla perdita di valore – come danno emergente o lucro cessante – conseguenza diretta ed immediata della lesione).

<sup>14</sup> Analoghe considerazioni possono valere per:

a) l'art. 31 ter del D.L. 21 marzo 2022, n. 21 Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina convertito in legge 20 maggio 2022, n. 51, che nel disciplinare la "Gestione delle risorse oggetto di congelamento a seguito della crisi ucraina", stabilisce al comma 3 che *"... la responsabilità dei funzionari dell'Agenzia del demanio 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 questi dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente."*;

b) l'art. 13 del D.L. 17 maggio 2022, n. 50, recante «Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina», che con riferimento alla gestione dei rifiuti a Roma e altre misure per il Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025, al comma 4 prevede che *"Per le condotte poste in essere ai sensi del presente articolo 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"*.

In tale prospettiva, la chiave penalistica di interpretazione del dolo contabile potrebbe rivelarsi non coerente con la natura patrimoniale della responsabilità e la matrice essenzialmente civilistica della stessa, sulla quale è costruito, secondo il principio di corrispettività sostanziale (*ex plurimis*, v. SU n. 4059 del 2010), tutto il processo contabile di responsabilità ed in particolare i mezzi di prova e le regole di giudizio<sup>15</sup>.

Sul piano degli oneri probatori, il riferimento al dolo ‘*in senso penalistico*’ autorizzerebbe ad intendere la configurazione del dolo nella prospettiva del ‘*principio di offensività*’, che oltre al danno quale spesa non dovuta o entrata non acquisita (ossia al danno conseguenza), porrebbe in rilievo la lesione degli interessi pubblici oggetto del potere funzionale procedimentalizzato (danno-evento).

È dal procedimento amministrativo concretamente realizzato, allora, che si possono trarre quegli elementi probatori di fatto che vanno valutati in base alle regole di esperienza<sup>16</sup>, la conformità alle quali è sufficiente a far ritenere dimostrato l’elemento psicologico da provare in mancanza di dati da cui sia possibile inferire che, nel caso concreto, i fatti si sono svolti in difformità da quanto le regole di esperienza insegnano (in tal senso v. la teoria penalistica dei *segnali d’allarme*, fondata sulla dogmatica della *Willfull blindness*)<sup>17</sup>.

La valutazione degli indici oggettivi mediante le massime d’esperienza include la necessità pratica anche dell’allegazione del convenuto: ed infatti, applicando il principio di prossimità alla prova, spesso soltanto egli è in grado di allegare i dati da cui ricavare la mancata volontà del fatto materialmente compiuto<sup>18</sup>.

***La prospettazione commissiva e/o omissiva della responsabilità alla luce dell’art. 21 del d.l. n. 76 del 2020 ed il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato.***

Come detto, nel 2022 alcune decisioni hanno affrontato in modo diretto l’applicazione dell’assetto transitorio della responsabilità amministrativa posta dal secondo comma dell’art. 21 d.l. n.76 del 2020

---

<sup>15</sup> In tale contesto, un’impostazione che richieda standard probatori analoghi a quelli in uso nel processo penale per dimostrare la sussistenza del dolo si porrebbe in contrasto con i principi ed i criteri direttivi della delega legislativa ed in particolare col principio di corrispettività sostanziale del processo che, atteso il suo carattere eminentemente strumentale, deve rispecchiare il diritto sostanziale.

<sup>16</sup> Come, per esempio, il fatto che la predisposizione del contenuto di un provvedimento e la sua sottoscrizione sono fatti consapevoli che l’agente pubblico compie, volendo proprio la produzione degli effetti giuridici, che derivano dall’efficacia del provvedimento stesso

<sup>17</sup> Al riguardo rileverà il carattere ‘normalmente’ dannoso di un comportamento commissivo o omissivo fornito del requisito formale della contrarietà alle regole che descrivono gli obblighi di servizio dell’agente pubblico, in quanto l’esperienza insegna che il soggetto che abbia realizzato, coscientemente e volontariamente, un comportamento del genere, avrà pure avuto – di regola – la consapevolezza e la volontà di determinare il danno. Ciò comporta che unicamente quando si profili un elemento dal quale possa emergere l’assenza di questa componente del dolo, sarà possibile prendere in esame l’ipotesi di una eccezione alla regola d’esperienza sopra indicata.

<sup>18</sup> In tale prospettiva è da ricordare che il codice di giustizia contabile prevede specifiche attività istruttorie del soggetto invitato a dedurre, presidiato da una particolare tutela per l’accesso (anche civico) ai documenti ritenuti rilevanti per difendersi (artt. 70 e 71 c.g.c.).

e s.m.i., che limita la responsabilità per condotte commissive al dolo, limitando la responsabilità per colpa grave ai soli casi di condotte omissive o inerti.

Il caso deciso da Sez. Emilia Romagna n. 72 del 2022 ha riguardato, infatti, condotte poste in essere successivamente al luglio 2020: secondo la prospettazione accusatoria, il convenuto - addetto alla sorveglianza in una Centrale di controllo, e quindi titolare di una specifica 'posizione di garanzia' - aveva ommesso con manifesta negligenza di attivarsi per segnalare l'allarme generato da un malfunzionamento di un frigorifero, nonché di chiedere il sopralluogo previsto dalle linee guida in uso presso la Centrale di controllo, in tal modo cagionando un danno erariale rappresentato dal valore dei vaccini resi inutilizzabili.

Il Collegio, accogliendo l'eccezione difensiva, ha ritenuto che il convenuto non avesse assunto una condotta inerte, ma che si fosse attivato, sia pure in maniera grossolana e maldestra, per eliminare un segnale di allarme impropriamente da lui attribuito ad un impianto diverso da quello realmente interessato dall'avaria.

Ha così ritenuto che la fattispecie ricadesse nella scriminante prevista dal più volte invocato art. 21, c. 2, del d.l. n. 76/2020, atteso che dall'accertamento dei fatti la condotta, sia pure gravemente censurabile per l'errore commesso, non poteva *"ritenersi coerente con l'elemento soggettivo della colpa grave di natura omissiva richiesta dalla norma in questione per il riconoscimento della responsabilità amministrativo-contabile, con conseguente dichiarazione di assoluzione del convenuto per il danno erariale contestato"*.

Il caso descritto consente alcune riflessioni.

Può osservarsi, in primo luogo, che la reale portata - in termini di effettività - degli ambiti applicativi della disciplina limitativa di cui all'art. 21, comma 2, d.l. n.76 del 2020 e s.m.i. potrebbe allora essere influenzata anche dalle scelte in materia di *tecniche di prospettazione* delle richieste risarcitorie, che dovranno ben chiarire e descrivere compiutamente la struttura - commissiva o omissiva - dell'ipotesi contestata, tenendo presente la ricordata natura essenzialmente omissiva delle condotte di responsabilità amministrativa e del titolo soggettivo della colpa grave<sup>19</sup>.

In tale prospettiva, la distinzione tra condotte commissive, rilevanti soltanto se dolose, e condotte omissive, le quali continuano a rilevare anche se gravemente colpose, imporrà un attento esame dei fatti prospettati dall'attore, una rigorosa applicazione del principio di corrispondenza tra chiesto e

---

<sup>19</sup> Com'è noto, le condotte rilevanti per la responsabilità amministrativa hanno un contenuto essenzialmente omissivo, conseguenza del fatto che, ordinariamente, gli obblighi di servizio, che descrivono le condotte richieste agli agenti pubblici e la cui violazione qualifica l'antigiuridicità della condotta, prevedono comportamenti attivi per la cura degli interessi pubblici, costituendoli nella relativa 'posizione di garanzia' (di protezione e di controllo): l'omissione delle attività previste dalle norme qualifica, al tempo stesso, l'antigiuridicità della condotta e la sua lesività per il pubblico erario.

pronunciato (art. 101, comma 3, c.g.c.) in uno con le regole sulla causalità, per evitare di dare rilievo a condotte commissive irrilevanti sul piano causale rispetto ai fatti allegati in citazione posti a base di una contestazione per omissione<sup>20</sup>.

***Principi costituzionali in materia di titolo soggettivo della responsabilità amministrativa e art. 21, comma 2, d.l. n. 76 del 2020.***

L’innegabile flessione – ancorchè transitoria - del livello di protezione degli interessi erariali, dovuto all’introduzione della normativa in esame, ha portato a riflettere sulla compatibilità della limitazione del rimprovero per colpa grave alle sole condotte omissive o inerti con i principi costituzionali<sup>21</sup>.

In tale contesto, si segnala Sez. II n. 446 del 2022, che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità della normativa in esame, per disparità di trattamento<sup>22</sup>, in quanto, *“la ragione della deroga, prevista dalla disposizione, al normale regime della responsabilità amministrativa è dichiaratamente quella di stimolare la ripresa economica dopo la grave crisi causata dalla pandemia da COVID-19”*, con un intervento di *“carattere straordinario” e volto a “soddisfare esigenze contingenti e temporanee”*.

La decisione, che fonda essenzialmente il favorevole scrutinio di ragionevolezza sul carattere temporaneo delle norme derogatorie, si colloca nel segno di quella giurisprudenza costituzionale che, nel trattare della costituzionalità delle deroghe temporanee, come quelle giustificate da eventi emergenziali, ha chiarito che esse, in primo luogo, devono essere di breve durata (C. cost. n. 466 del 1991), proprio per non comportare uno snaturamento sostanziale della disciplina derogata, che tra i ‘principi dell’ordinamento’ della responsabilità amministrativa prevede proprio che *“la imputazione della responsabilità ha come limite minimo quella della colpa grave (prevista, in via generale,*

---

<sup>20</sup> Il buon governo dei criteri sopra richiamati potrebbe consentire l’effettivo conseguimento delle finalità che il legislatore aveva con l’introduzione della normativa in esame, ossia di ‘proteggere’ l’agente pubblico che ben opera e che involontariamente causa danni erariali, e disincentivare l’inerzia amministrativa, consentendo, in altri termini, che – pur nel generale abbassamento degli standard di diligenza richiesta all’agente pubblico - l’effetto di ‘protezione’ si estenda soltanto su chi, sia pure sbagliando, ha comunque fatto ciò che la norma richiedeva, e non su chi non ha fatto ciò che doveva.

<sup>21</sup> La dottrina ha segnalato la possibile incompatibilità dell’art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020 sia con il parametro del buon andamento (art. 97, Cost.), sia con quello dell’effettiva attuazione del principio della diretta responsabilità degli agenti pubblici ex art. 28, Cost., che rimarrebbe una lustra se non fossero previsti adeguati mezzi di recupero di quanto eventualmente risarcito dallo Stato in ragione dell’estensione della responsabilità (D’Angelo; Giordano).

In tale contesto, nel segnalare l’incoerenza della normativa in esame con la giurisprudenza costituzionale (C. cost. 371 del 1998 e 340 del 2001), si è posto in evidenza come la deroga sarebbe costituzionalmente compatibile solo in ragione della sua temporaneità (Benigni).

<sup>22</sup> Escludendo che *“coloro ai quali sia addebitabile una responsabilità amministrativa per condotte commissive gravemente colpose riferibili ad epoca anteriore all’introduzione della disposizione derogatoria vengano a trovarsi in una situazione irragionevolmente peggiore a soggetti che pur a fronte di condotte strutturalmente omogenee abbiano cagionato danni erariali in un particolare e circoscritto contesto temporale”*

*insieme all'imputazione per dolo*)” (così, espressamente, C. cost. n. 340 del 2001)<sup>23</sup>: a tale stregua, l'eliminazione del limite minimo della colpa grave per le condotte commissive si presenta come una significativa eccezione rispetto al modello ordinamentale.

Quanto al limite temporale d'operatività della deroga, in caso di plurime proroghe, vale richiamare i principi affermati da C. cost. n. 128 del 2021: le finalità del d.l., ossia – per ciò che concerne la responsabilità amministrativa - *“introdurre ... interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni, ... al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19”*, verosimilmente dovrebbero aver esaurito la loro efficacia derogatoria sull'istituto della responsabilità amministrativa, almeno dal momento della dichiarata fine dell'emergenza pandemica. In tale prospettiva, un'eventuale reiterazione della disciplina derogatoria non si giustificherebbe più con la straordinarietà delle contingenze, prorogando illegittimamente – sul piano costituzionale – la compressione, da un lato, della piena garanzia del corretto e diligente adempimento di quegli obblighi di servizio volti alla sana gestione delle risorse pubbliche, necessarie ad assicurare l'effettivo godimento dei diritti a prestazione da parte dello Stato che la Costituzione riconosce ai cittadini contribuenti; dall'altro, il diritto d'azione giudiziaria (art. 24, Cost.).

#### ***La compatibilità dell'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020 con l'ordinamento eurounitario.***

Quanto precede consente, nell'ambito dei principi dell'ordinamento che disciplinano il titolo soggettivo della responsabilità amministrativa degli agenti pubblici (C. cost. n. 340 del 2001), di ricostruire la colpa grave come uno standard soggettivo minimo essenziale di un sistema di tutela risarcitoria delle risorse pubbliche costituzionalmente orientato. In tale prospettiva, come rilevato a suo tempo da Costantino Mortati<sup>24</sup>, la previsione legale di un rimprovero per colpa grave si lega al *‘dovere’* indicato dall'art. 54 Cost. a coloro *‘cui sono affidate funzioni pubbliche’ ‘di adempierle con disciplina’*, elemento normativo che *“è d'interesse, ...nella sua prospettiva di dovere di autocontrollo di cui deve essere capace colui che è incaricato di pubbliche funzioni, che implica una normale diligenza nell'adempimento degli obblighi di servizio”*.

Che un contenuto minimo di diligenza sia imprescindibile nel contesto delle responsabilità delle gestioni pubbliche è dimostrato anche da un ideale *‘filo rosso’* che lega l'istituto italiano della responsabilità amministrativa con l'omologo istituto della responsabilità dei funzionari eurounitari.

---

<sup>23</sup> “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)” (così, C. cost. n. 340 del 2001).

<sup>24</sup> MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico I*, Padova, 1967, p. 507 e ss. In dottrina, accenna al valore sistematico ricostruttivo dell'art. 54 anche Marrè Brunenghi.

Al fine di garantire la tutela degli interessi finanziari dell'UE<sup>25</sup> con riferimento alle somme del PNRR, l'art. 8 del Regolamento n. 241 del 2021 fa espresso rinvio alla normativa generale del Regolamento finanziario dell'UE che prevede la responsabilità degli agenti finanziari, che sono tenuti "a risarcire il danno alle condizioni dello statuto" (art. 92 Reg. finanziario UE); il riferimento è allo Statuto dei funzionari UE, che prevede all'art. 22 che "*Il funzionario può essere tenuto a risarcire, in tutto o in parte, il danno subito dall'Unione per colpa personale grave da lui commessa nell'esercizio o in occasione dell'esercizio delle sue funzioni*"<sup>26</sup>.

L'art. 22 del Reg. n. 241 del 2021 declina, inoltre, i principi sopra indicati ed individua gli impegni cui è tenuto lo Stato membro che attua il dispositivo al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

In particolare, gli Stati membri adottano misure adeguate a prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi quali definiti all'articolo 61, paragrafi 2 e 3, del Regolamento finanziario, che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Ma soprattutto - ai fini che qui interessano - gli Stati sono tenuti ad intraprendere azioni legali per recuperare i fondi che sono stati indebitamente assegnati, ovvero malamente gestiti, anche in relazione ad eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza.

A tali fini, gli Stati membri possono tutelare gli interessi finanziari dell'UE in applicazione del principio di assimilazione, strumento che, nell'esperienza della Corte dei conti italiana, ha già da tempo avuto concreta attuazione.

Ciò posto, nel prossimo futuro il giudice contabile potrebbe essere presto chiamato a pronunciarsi sulla compatibilità col diritto eurounitario della limitazione della responsabilità risarcitoria per colpa grave, in caso di condotte commissive che recano danno alle risorse pubbliche – nazionali ed eurounitarie del PNRR, – introdotta proprio dall'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, in quanto - in una sorta di eterogenesi dei fini rispetto a quelli fatti propri dal principio di assimilazione – tale disciplina ricostruisce forme di tutela degli interessi finanziari della UE con standard di diligenza

---

<sup>25</sup> Com'è noto, in tale contesto e per quanto attiene specificamente alla tutela degli interessi finanziari della UE, i principi normativi impongono, tra l'altro:

- un corretto funzionamento delle autorità preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari, nonché il corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie (art. 4, comma 2, lett. b), Reg. n. 2092 del 2020);

- l'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità (art. 4, comma 2, lett. d), Reg. n. 2092 del 2020);

- l'obbligo di recupero dei fondi indebitamente versati (art. 4, comma 2, lett. f), Reg. n. 2092 del 2020).

<sup>26</sup> È appena il caso di notare che il riferimento alla "colpa personale grave" ed all'obbligo di risarcire "in tutto o in parte" il danno arrecato sembrano quali letteralmente tratti dalla legislazione nazionale italiana. Questo dimostra – come detto – che esiste un'ideale linea di continuità normativa (che supera la dimensione nazionale) in materia di requisiti minimi oggettivi e soggettivi della responsabilità degli agenti pubblici.

inferiori a quelli previsti dal diritto europeo, con l'effetto pratico di limitare i recuperi delle risorse pubbliche oggetto di *malagestio*.

#### **4. L'esclusività dell'azione erariale e l'azione civile dell'Amministrazione alla luce del codice di giustizia contabile: un falso problema.**

L'art. 1 del Codice di giustizia contabile stabilisce che *“La Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi .... di responsabilità amministrativa per danno all'erario”*.

Giunta al termine di un percorso, avviato dopo l'entrata in vigore dell'art. 103, c. 2, della Costituzione, e consolidato dalle norme introdotte dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, che hanno codificato in modo definito i caratteri della responsabilità amministrativa, la norma del citato art. 1, c.g.c., in linea con quanto stabilito dalla legge delega 7 agosto 2015, n. 124, ha messo in luce che la giurisdizione relativa all'applicazione del regime della responsabilità amministrativa, connotato di specialità rispetto all'ordinario sistema di quella civile, spetta alla magistratura contabile. Peraltro, già in precedenza, nel *“Testo unico delle disposizioni concernenti lo Statuto degli impiegati civili dello Stato”*, approvato con il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, era stabilito, con chiarezza, che *“L'impiegato, per la responsabilità di cui al precedente articolo, è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti nei modi previsti dalle leggi in materia”* (art. 19). L'art. 18, richiamato dalla norma appena citata, prevedeva che *“L'impiegato delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio”*.

Se non è posta in dubbio la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità amministrativa, si ravvisano, tuttavia, incertezze e *“disorientamenti”* in ordine alla possibile coesistenza della stessa con quella ordinaria civile, direttamente azionabile dall'Amministrazione.

In proposito, in più occasioni, le Sezioni unite della Corte di cassazione, intervenendo per dirimere questioni di giurisdizione, hanno osservato che *“L'azione di responsabilità per danno erariale e quella con la quale le Amministrazioni interessate possono promuovere le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità sono reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali: la prima è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse pubbliche, con funzione prevalentemente sanzionatoria; la seconda è finalizzata, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola amministrazione attrice. L'eventuale interferenza che può determinarsi tra tali giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità (nonché di eventuale osservanza del principio del *ne bis in idem*), senza dar luogo a questione di giurisdizione”*. E' stato sostenuto che l'azione contabile non

sarebbe sostitutiva di quella civile, anche perché *“la singola P.A. danneggiata ben può promuovere dinanzi al giudice ordinario l’azione civilistica di responsabilità a titolo risarcitorio, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto in relazione agli scopi specifici che essa persegue, non essendo neppure in astratto ipotizzabile che la P.A. non possa agire in sede giurisdizionale a tutela dei propri diritti (artt. 3 e 24 Cost.), tanto più in mancanza di specifiche norme derogatorie”* (Cass. civ., sez. un., 4 ottobre 2019 n. 24859).

La conclusione della Corte di cassazione suscita perplessità poiché sembrerebbe sostenere la coesistenza di due azioni di responsabilità, quella amministrativa e quella civile, e la sottoposizione dell’operato del funzionario pubblico ad entrambe.

In realtà, l’esame del complessivo disegno della responsabilità in questa materia, come articolata dalla Costituzione e dalla legislazione speciale successiva (artt. 18 e 19, del T.U. n. 3 del 1957; art. 1, l. n. 20 del 1994; art. 1, c.g.c.), suggerisce che il regime di responsabilità amministrativa abbia natura speciale rispetto a quella ordinaria, essendo, in ogni caso, privo di connotazioni sanzionatorie (contrariamente a quanto sostenuto dalla Corte di cassazione nella pronuncia citata sopra), ed operando con regole sostanziali e processuali (azione pubblica dinanzi ad un giudice speciale) peculiari e definite con riferimento specifico alle particolarità che caratterizzano l’azione amministrativa e le attività gestionali nel settore pubblico, in linea con la previsione dell’art. 28 della Costituzione.

Anche a garanzia dell’operato del funzionario pubblico, che non può ritrovarsi sottoposto a due diversi giudizi di responsabilità, oltretutto caratterizzati da un regime sostanziale diverso (nella responsabilità civile opera l’art. 2043 che prevede quale elemento soggettivo, oltre al dolo, la colpa semplice), è necessario che il citato orientamento giurisprudenziale venga ripensato.

Peraltro, il richiamo al diritto costituzionale ad agire a tutela dei propri diritti (artt. 3 e 24 Cost.), richiamato dalla citata giurisprudenza, non sembra cogliere nel segno, tenuto conto che è lo stesso ordinamento che, si ripete, in linea con la previsione costituzionale dell’art. 28, ha previsto e disciplinato un regime speciale nel quale l’Amministrazione è tenuta a denunciare alla Procura contabile tutti i *“fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali”* (art. 52, c.g.c.), spettando all’organo pubblico di promuovere la speciale azione di responsabilità nell’interesse e a vantaggio dell’Amministrazione stessa. Riservare l’azione di responsabilità ad una magistratura terza ed imparziale garantisce sia gli interessati che la collettività dal possibile utilizzo strumentale dell’azione da parte delle Amministrazioni interessate.

Diversa è la situazione in relazione a quelle situazioni nelle quali all’Amministrazione spetta l’azione di ripetizione dell’indebitto, disciplinata dall’art. 2033 c.c., nei confronti del dipendente al

quale siano state erogate somme non spettanti o che non abbia adempiuto agli obblighi di riversamento di proventi nei confronti dell'Amministrazione.

In questi casi, dall'unico fatto generatore, possono scaturire sia l'azione di responsabilità, promossa dalla magistratura contabile (per la violazione degli obblighi di servizio), che l'azione civilistica di ripetizione dell'indebito, trattandosi di azioni di diversa natura e fondamento.

È indubbio che la questione della possibile coesistenza dell'azione di responsabilità amministrativa e di quella civile rappresenta un nodo che affonda le sue radici nel passato, quando la caratterizzazione e la specificazione dell'azione di responsabilità amministrativa erano solo abbozzate e non ancora delineate compiutamente.

Al termine del percorso di definizione delle caratteristiche della responsabilità amministrativa e con l'introduzione dell'incisiva previsione del citato art. 1, c.g.c., la questione dovrebbe essere definitivamente chiarita nel senso della specialità del regime, nell'interesse non solo dell'Amministrazione ma a garanzia di tutti i funzionari pubblici, che devono avere la certezza del regime sostanziale della responsabilità al quale sono sottoposti nel caso pongano in essere un comportamento illecito che arreca pregiudizio patrimoniale all'Amministrazione.

## **5. Le responsabilità degli amministratori e del socio nelle società partecipate da amministrazioni pubbliche.**

L'evoluzione dell'organizzazione dell'Amministrazione che ha caratterizzato gli ultimi decenni ha visto affermarsi, sempre più, l'utilizzo, da parte delle Amministrazioni pubbliche, delle società a partecipazione pubblica o di altri organismi associativi per lo svolgimento di attività istituzionali o, comunque, per la realizzazione di compiti di loro pertinenza.

Nell'ambito della razionalizzazione e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, disposta dalla legge 7 agosto 2015, n. 214, al Governo è stata delegata la predisposizione di un Testo unico contenente una disciplina unitaria ed organica dell'organizzazione e funzionamento delle società a capitale pubblico.

Il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 ha dato attuazione alla delega, trattando anche la questione della individuazione e delimitazione delle responsabilità patrimoniali sia dei soggetti destinati a gestire la società che di quelli che, all'interno dell'Ente pubblico, sono stati individuati come titolari dei poteri di indirizzo e controllo, propri dei soci.

L'art. 9 del d. lgs. n. 175 del 2016 ha stabilito che i diritti del socio sono esercitati dagli organi di vertice, titolari dei poteri di indirizzo, di ciascuna Amministrazione interessata (a puro titolo di esempio: il sindaco o un suo delegato per le partecipazioni di enti locali).

Dalla complessiva disciplina legislativa si evince che gli Enti pubblici, detentori di partecipazioni societarie, sono tenuti ad adottare un comportamento *'da socio'*, conferendo un capitale di rischio, effettuando gli aumenti di capitale o ripianamento delle perdite, proporzionalmente alla quota posseduta ed in base alle esigenze societarie, tenuto conto, però, delle specifiche norme vincolistiche di finanza pubblica e della circostanza che, in molti casi, l'Ente pubblico deve contemperare gli interessi della collettività con quelli dell'organismo societario che, in ogni caso, deve essere gestito secondo la disciplina generale delle società di capitali stabilita dal codice civile.

Le regole stabilite dal d. lgs. n. 175 del 2016, unitamente ai principi sull'organizzazione ed il funzionamento dell'Amministrazione pubblica (art. 97, Cost. e art. 1, l. n. 241 del 1990), impongono all'Ente pubblico di svolgere in modo consapevole il ruolo di socio e procedere ai controlli finanziari, contabili e gestionali necessari per verificare se la società svolga i compiti affidati in modo funzionale agli interessi pubblici di cui è portatore l'Ente.

Inoltre, in relazione alle società che operano *in house*, gli obblighi di controllo e verifica che gli Enti sono tenuti ad applicare sono sicuramente maggiori, tenuto conto che il controllo analogo, che si esplica sulle società *in house*, consiste sostanzialmente in un rapporto equivalente ad una relazione di subordinazione nella quale l'organismo esterno è considerato parte dell'Ente pubblico.

Il citato d. lgs. n. 175 del 2016, all'art. 12, ha disciplinato la responsabilità, delineando un regime riferito sia agli organi della società che agli amministratori e dirigenti dell'Ente pubblico in relazione a gravi manchevolezze nella gestione del bene *'partecipazione sociale'*.

Da questa disciplina si evince che sul soggetto preposto alla gestione della partecipazione incombono oneri di indirizzo, vigilanza e controllo, necessari per la salvaguardia del valore della quota e, in ultima analisi, del patrimonio dell'Ente pubblico che è pregiudicato, anche, nei casi di insolvenza della società partecipata (art. 14 del d. lgs. n. 175 del 2016) che comportano l'azzeramento del valore della partecipazione. Riguardo a quest'ultima circostanza, in caso di procedura concorsuale, l'Ente pubblico è tenuto a verificare se la responsabilità sia ascrivibile ai soggetti che hanno amministrato la società, a coloro che hanno promosso la costituzione dell'organismo partecipato o che non hanno vigilato sulla sua attività o, ancora, a circostanze esterne, assumendo le conseguenti determinazioni (denuncia alla Procura contabile o azione di responsabilità nei casi di danni cagionati da amministratori di società non *in house*).

L'art. 12 ha regolamentato la disciplina della responsabilità degli organi di amministrazione e controllo delle società a partecipazione pubblica recependo, in linea di massima, le conclusioni sulle quali si era attestata la Corte di cassazione in sede di riparto della giurisdizione fra giudice ordinario e giudice contabile. Ha previsto, quindi, che gli amministratori e i dipendenti delle società a partecipazione pubblica siano assoggettati alle ordinarie azioni di responsabilità previste dal codice

civile per le società commerciali, con l'eccezione di quelli delle società in house che sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti.

Nel corso del 2022, sia le Sezioni giurisdizionali regionali che quelle di appello si sono pronunciate in relazione a numerosi illeciti attinenti a fatti gestionali riferiti a società partecipate da Enti pubblici.

Fra le principali questioni esaminate si segnalano:

- la condanna pronunciata nei confronti degli amministratori di una società in house regionale che avevano arrecato danno al patrimonio sociale, stipulando un contratto di locazione per una sede sovradimensionata rispetto alle reali esigenze operative della società, ben conosciute dai soggetti interessati, corrispondendo, quindi, canoni di locazione ingiustificati, con conseguente danno per la società (App. II, n. 302 del 2022);

- il giudizio nei confronti del liquidatore di una società *in house*, al quale è stata contestata l'indebita appropriazione di somme della società e la viziata rendicontazione dell'attività (sez. giurisd. Lazio, n. 4 del 2022, e ord. n. 584 del 2022);

- la condanna degli amministratori di una società in house per l'illecita conclusione di contratti (sez. giurisd. Lazio, n. 114 del 2022);

- l'azione promossa per far accertare il danno erariale cagionato ai soci pubblici di una società in house, quantificato in misura pari agli esborsi sostenuti dai soci per il conferimento delle rispettive quote, poiché la cattiva gestione della società da parte dell'amministratore unico avrebbe cagionato perdite che hanno di fatto azzerato il valore della partecipazione di ciascun socio (sez. giurisd. Sicilia, n. 513 del 2022, che ha respinto la domanda).

- la condanna dell'amministratore di una partecipata della Regione per la distrazione di fondi sociali (sez. giurisd. Lazio, n. 426 del 2022);

- la condanna del dipendente di una società comunale in house per lo svolgimento di attività non autorizzate (sez. giurisd. Liguria, n. 83 del 2022) e per l'ammanco di somme derivanti dalla riscossione di tributi locali (sez. giurisd. Puglia, n. 551 del 2022);

- le condanna per danno all'immagine nei confronti del Presidente del Consiglio di amministrazione di una società partecipata dalla Regione, in relazione ai reati di truffa (art. 640 c.p.) ed appropriazione indebita (art. 646 c.p.) (sez. giurisd. Lombardia, n. 23 del 2022) e di alcuni amministratori di una partecipata pubblica, in relazione al delitto di peculato (art. 314 c.p.) per la distrazione di somme di pertinenza dell'ente (sez. giurisd. Lombardia, n. 215 del 2022);

- in relazione ai rapporti finanziari fra Ente locale e società in house, è stata pronunciata condanna nei confronti del Sindaco e di alcuni funzionari in merito alla conclusione di una transazione fra società ed Ente locale, con accollo in capo a quest'ultimo di alcuni debiti dell'organismo partecipato (sez. giurisd. Basilicata, n. 57 del 2022).

## **6. Gli illeciti nella gestione del patrimonio pubblico.**

Il patrimonio degli Enti pubblici è una risorsa primaria che richiede, da un lato, di essere tutelata adeguatamente al fine di evitare perdite di valore e, dall'altro, di essere valorizzata al fine di ottenere risorse necessarie all'Amministrazione per il raggiungimento delle sue finalità istituzionali.

In altri termini, gli amministratori e i dirigenti pubblici devono acquisire sempre maggiore consapevolezza in ordine alla centralità ed all'importanza del patrimonio dell'Ente, adottando comportamenti attivi per favorire una gestione proficua di ciascun bene, rientrante nel loro patrimonio, nell'interesse della collettività.

La stretta correlazione fra patrimonio e fini istituzionali dell'Ente impone agli amministratori e dirigenti degli Enti pubblici di valutare e ponderare le modalità di utilizzo dei beni nell'osservanza dei principi di economicità, efficacia, efficienza, imparzialità e trasparenza, mettendo in luce le ragioni di ciascuna scelta (App. II, n. 267 del 2022, che ha condannato amministratori e dirigenti di un Ente locale per la gestione antieconomica di alcuni beni dell'Ente).

Nel corso del 2022, sono state rese numerose sentenze in relazione alla gestione del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche e molte di esse riguardano questioni inerenti alla conservazione dell'integrità e della valorizzazione dei beni e hanno visto la contestazione di danno per non avere curato le procedure di recupero dei beni al termine della locazione o di rapporti concessori, di riscossione dei canoni o di adeguamento degli stessi ai valori di mercato.

Riguardo alla conservazione e valorizzazione dei beni pubblici, sia mobili che immobili, sono state promosse azioni contro dipendenti pubblici, in relazione alla mancata conservazione di beni inseriti negli inventari e non rinvenuti presso l'Ente (sez. giurisd. Lombardia, n. 269 del 2022) e alle condizioni economiche sfavorevoli applicate alla vendita di un complesso immobiliare di proprietà della Regione (App. Sicilia, n. 105 del 2022, che ha confermato la condanna dei dirigenti della Regione, pronunciata dalla locale Sezione regionale). Sempre in relazione alla valorizzazione dei beni immobili, è stato promosso un giudizio in relazione alla procedura di vendita ad un valore incongruo a causa dell'errata perizia di stima del valore del bene (App. Sicilia, n. 94 del 2022, che ha dichiarato la cessazione della materia del contendere perché, nel corso del giudizio, è venuto meno il danno a seguito dell'annullamento in autotutela della procedura di vendita del bene).

La realizzazione di interventi di manutenzione o di realizzazione di opere pubbliche rientra fra i compiti inerenti alla valorizzazione dei beni pubblici e, pertanto, i dirigenti di un Ente che, con comportamento gravemente colposo, hanno causato la mancata erogazione di un finanziamento per la realizzazione di un'opera pubblica, sono tenuti a risarcire l'Ente (App. II, n. 73 del 2022).

La necessità della corretta manutenzione dei beni pubblici di uso comune (strada) ha costituito l'oggetto di un giudizio terminato con la condanna di dirigenti per il danno indiretto arrecato all'Ente,

a seguito del risarcimento dei danni causati a terzi soggetti in conseguenza della mancata manutenzione di una strada (App. II, n. 44 del 2022). Questioni inerenti alla manutenzione dei beni pubblici sono state affrontate da altre azioni delle Procure contabili (sez. giurisd. Umbria, n. 53 del 2022); in un caso di particolare rilievo è stato negato il sequestro conservativo in un procedimento nel quale era contestato il danno erariale conseguente al difetto di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché il mancato utilizzo degli stessi (sez. giurisd. Piemonte, n. 16 del 2022, ord.).

In particolare, a seguito delle azioni delle Procure contabili, le sentenze si sono pronunciate in relazione a:

- omessa riscossione di indennità di occupazione di suoli e immobili pubblici (App. II, n. 530 del 2022) e, più in generale, di canoni (App. II, n. 98 del 2022; App. II, n. 530 del 2022; App. III, n. 28 del 2022);

- inadempimento degli obblighi di pagamento del canone da parte di un conduttore di un bene pubblico, aggravato dalla circostanza che il dirigente competente non si era curato che venisse rilasciata la specifica garanzia prevista dal contratto per i casi di inadempimento (App. II, 22 del 2022);

- mancata rivalutazione del canone relativo ad attività estrattiva affidata ad un concessionario (App. I, n. 149 del 2022) e rinnovo della concessione di un bene pubblico a condizioni non remunerative per l'Ente pubblico (sez. giurisd. Puglia, n. 353 del 2022).

## **7. Conclusioni**

Anche nel corso del 2022, nel dibattito politico e in parte della pubblicistica, è stato prospettato che l'azione amministrativa sia condizionata negativamente dalla "*paura della firma*", vale a dire dal timore degli amministratori e dei dirigenti pubblici di essere perseguiti dalla magistratura contabile, con l'azione di responsabilità amministrativa, unicamente per aver adottato atti o provvedimenti amministrativi illegittimi, favorendo, in questo modo, il consolidarsi di quella che, con icastica espressione, è stata definita "*amministrazione difensiva*".

Si tratterebbe, in sostanza, di comportamenti dei funzionari pubblici destinati a rallentare l'agire dell'Amministrazione, indotti dal timore che, in caso di violazione di norme di legge o di regolamento, la Procura della Corte dei conti attivi un giudizio per l'accertamento della responsabilità amministrativa.

Tuttavia, come già sottolineato nella Relazione di apertura dell'Anno giudiziario 2021, le questioni attinenti alla "*paura della firma*" e all'"*amministrazione difensiva*" sono prospettate, sempre, senza

fornire dati o evidenze riferite a situazioni specifiche nelle quali la semplice violazione di una norma di legge o di regolamento abbia comportato una condanna a titolo di responsabilità amministrativa.

Al contrario, i dati riportati nei paragrafi precedenti, relativi ai numeri ed alle tipologie dei procedimenti avviati dalle Procure della Corte dei conti, evidenziano che la responsabilità amministrativa viene azionata, prevalentemente, nei confronti di soggetti pubblici o privati che si rendano responsabili di condotte di illecito utilizzo delle risorse pubbliche.

Le questioni relative alla responsabilità degli amministratori locali e dei dirigenti che operano negli Enti pubblici, pongono delicati problemi perché, da un lato, anche in base alle previsioni degli artt. 3, 28, 54, 81, 97 e 98 della Costituzione, coloro che gestiscono risorse pubbliche devono renderne conto, rispondendo anche dei danni cagionati dalle loro azioni, in assenza di una specifica norma di esenzione dalla responsabilità, e, dall'altro, il sistema normativo deve consentire lo svolgimento dell'azione amministrativa, senza porre ostacoli inutili e dilatori. Peraltro, non deve trascurarsi la circostanza che, in assenza del sistema della responsabilità amministrativa ed in assenza di una clausola generale di esenzione, di dubbia costituzionalità in relazione alle disposizioni costituzionali sopra citate, gli amministratori e dirigenti pubblici sarebbero assoggettati all'ordinario regime della responsabilità civile che, nella sua attuale configurazione, non tiene conto delle peculiarità dell'attività svolta nel settore pubblico e non prevede, quindi, limitazioni di responsabilità che, al contrario, risultano dalla configurazione della responsabilità amministrativa, così come delineata dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20.

In ogni caso, un rallentamento dell'azione amministrativa non può essere giustificato dalla "*paura della firma*" o dall'"amministrazione difensiva" causate dalle azioni delle Procure contabili, trattandosi di una prospettazione che non ha fondamento, non solo in base al numero complessivo dei giudizi promossi per l'accertamento della responsabilità amministrativa, ma anche in relazione a quello dei giudizi che si concludono con sentenza di condanna, oltretutto tenendo conto della tipologia di giudizi, come emerge dall'esame della giurisprudenza contabile.

I dati esposti al precedente par. 2 in merito alla dimensione qualitativa e quantitativa delle sentenze in materia di responsabilità emesse dalle Sezioni regionali e, soprattutto, dalle Sezioni di appello, che si pronunciano in via definitiva, mettono in luce che gli interventi della magistratura contabile che riguardano comportamenti di amministratori e dipendenti di Enti pubblici sono limitati e riguardano, comunque, fattispecie attinenti in misura minima allo svolgimento dell'attività amministrativa o alle varie fasi dei contratti pubblici, concernendo, principalmente, comportamenti che toccano la gestione e l'organizzazione degli Enti, nonché la dispersione di risorse pubbliche finalizzate da parte dei soggetti percettori delle stesse.

L'allarme sul possibile rallentamento dell'azione amministrativa per la "*paura della firma*", che è stato posto alla base delle iniziative legislative che hanno condotto all'introduzione del citato art.21 del d.l. n. 76 del 2020 e alla presentazione di altri disegni di legge, non è fondato alla luce del concreto esercizio della funzione giurisdizionale da parte della Corte dei conti, che riguarda in misura limitata la ordinaria attività amministrativa e la materia dei contratti pubblici.

L'affermazione che l'azione amministrativa sia rallentata anche per il timore di incorrere in responsabilità amministrativa non è dimostrata, non è stata oggetto di alcun approfondimento e non è supportata da alcuna indagine o analisi della giurisprudenza contabile, che, al contrario, evidenzia una situazione del tutto differente, come i dati innanzi riferiti dimostrano.

I problemi che incontra lo svolgimento dell'azione amministrativa sono ascrivibili, in larga misura, alla farraginosità delle regole, alla esondazione o ipertrofia normativa, alla tortuosità dei percorsi decisionali (molte volte predeterminati dal legislatore), alla sovrapposizione delle competenze, alla impreparazione di parte della dirigenza e alla carenza di strumenti operativi.

La riduzione dell'area della responsabilità amministrativa, disposta sia pure in via temporanea dal citato art. 21 del d.l. n. 76 del 2020, non sembra la risposta più idonea per contrastare le incertezze e le difficoltà che incontra l'azione amministrativa, poiché l'esenzione o la limitazione della responsabilità potrebbe, anche, disincentivare l'attività della maggior parte degli amministratori e dirigenti pubblici, che, operando con diligenza, cura e passione, non vedrebbero premiati i loro sforzi, risultando del tutto indifferente il grado di diligenza e perizia con cui vengono svolti i compiti attinenti alla cura dell'interesse pubblico.

## Capitolo II

### CRITICITA' DELLA SPESA SANITARIA

(V.P.G. ELENA TOMASSINI e V.P.G. CHIARA VETRO)

*Sommario: 1. Premessa. 2. La legislazione sulla responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie. Stato attuale e prospettive future. 3. L'azione della Corte dei conti nelle ipotesi di malpractice sanitaria. 3.1 Inquadramento generale. L'obbligo di denuncia a carico dei vertici aziendali e l'inizio delle indagini. 3.2 Le più significative ipotesi concrete emerse dalle istruttorie delle Procure regionali. 3.3 La giurisprudenza delle Sezioni territoriali e di appello. 4. Il danno erariale da violazione del dovere di esclusiva degli esercenti le professioni sanitarie e le altre condotte dannose del personale sanitario. 4.1 Violazione del dovere di esclusiva. 4.2 Altre condotte dannose. 5. La spesa sanitaria e i danni correlati.*

#### 1. Premessa

La responsabilità per danno all'erario cagionato dai soggetti che operano nel settore sanitario è stata sempre oggetto di particolare attenzione da parte delle Procure regionali della Corte dei conti. Oltre, infatti, alla lesione del diritto alla tutela della salute degli utenti del servizio sanitario, tali danni determinano anche *vulnus* all'integrità delle pubbliche finanze, con conseguente distrazione e dispersione di preziose risorse destinate al benessere e alla cura della collettività.

La tutela del diritto alla salute è, infatti, un obiettivo primario di ogni Paese, sancito sia dall'art. 32 della Costituzione, che dall'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, stipulata a New York dai paesi aderenti all'ONU il 19 dicembre 1948<sup>27</sup>.

In questo senso, la presente trattazione non sarà limitata ai danni derivanti alle Aziende sanitarie ed alle Regioni (che esercitano, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., la potestà legislativa concorrente sulla "tutela della salute") a seguito di *malpractice* degli esercenti le professioni sanitarie, ma investirà tutti quei comportamenti che, ad ampio raggio, realizzano lo spreco o il cattivo utilizzo delle risorse pubbliche. Detti comportamenti vanno dai menzionati errori nell'attività medica e ad essa correlata, a quelli discendenti dall'inefficienza delle strutture, alle carenze nell'acquisizione di beni e servizi, alla distrazione di energie lavorative del personale (assenteismo, violazione del dovere di esclusività del servizio dei dipendenti).

---

<sup>27</sup> Con l'astensione di Arabia Saudita, Jugoslavia, Repubblica del Sudafrica, Unione sovietica, Ucraina, Polonia, Cecoslovacchia.

In sostanza, come per tutti i pubblici servizi, una gestione non caratterizzata dal doveroso rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità costituisce una minaccia al benessere dei cittadini e degli utenti tutti, e in particolare dei ceti meno abbienti.

Al riguardo, occorre sottolineare l'ampliamento del concetto di *rapporto di servizio*, idoneo a radicare la giurisdizione contabile, non soltanto ai rapporti di dipendenza "strutturale" da Pubbliche Amministrazioni, ma anche ai rapporti di para subordinazione e convenzionali con le stesse (come per esempio i medici di medicina generale o gli specializzandi), ovvero anche ai rapporti di mero fatto, come nel caso di coloro che esercitano abusivamente e senza i prescritti titoli abilitanti le professioni sanitarie<sup>28</sup>.

Ulteriore profilo degno di attenzione è quello del consenso informato del paziente o degli esercenti la potestà genitoriale o la potestà nel caso di minori e di incapaci. Una mancata o insufficiente informazione sui rischi degli interventi medico-chirurgici ovvero sul ventaglio di opzioni terapeutiche, anche sperimentali, viola il diritto all'autodeterminazione del paziente e determina il diritto al relativo risarcimento<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili, sentenza 9 settembre 2008, n. 22562, e massime conformi, per la quale *"Presupposto per la responsabilità amministrativa è l'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito causativo di un danno patrimoniale e l'ente pubblico che subisce tale danno, la quale è configurabile non solo quando intercorra un rapporto di impiego in senso proprio, ma anche quando sia ravvisabile comunque un rapporto di servizio in senso lato, in quanto il soggetto, pur se estraneo alla P.A., venga investito, anche di fatto, dello svolgimento in modo continuativo di una data attività in favore della pubblica amministrazione. Ne consegue che sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti in ordine alla domanda di rimborso dei compensi corrisposti e di risarcimento dei danni, anche per le specialità mediche fornite a seguito di prescrizioni rilasciate, proposta dalla USL nei confronti di un soggetto che abbia esercitato presso la Usl la professione medica sulla base di un rapporto convenzionale, e che successivamente sia risultato privo di titolo di studio e di abilitazione professionale, senza che possa assumere rilievo la circostanza che la mancanza di abilitazione potrebbe comportare la nullità del contratto, atteso che alla responsabilità amministrativa sono riconducibili anche le condotte imputabili a sola colpa o negligenza"*.

<sup>29</sup> Corte di Cassazione, Sez. Terza civile, sentenza 5 settembre 2022 n. 26104, per la quale *"In tema di responsabilità sanitaria, questa Corte, con la sentenza n. 28985/2019, ha affermato i seguenti principi (cui il collegio intende dare seguito): 1) la manifestazione del consenso del paziente (o genitori se il paziente è minorenne) alla prestazione sanitaria costituisce esercizio del diritto fondamentale all'autodeterminazione in ordine al trattamento medico propostogli e, in quanto diritto autonomo e distinto dal diritto alla salute, trova fondamento diretto nei principi degli art 2, 13 e 32 comma 2 cost; 2) sebbene l'inadempimento dell'obbligo di acquisire il consenso informato del paziente sia autonomo rispetto a quello inerente al trattamento terapeutico (comportando la violazione dei distinti diritti alla libertà di autodeterminazione e alla salute), in ragione dell'unitarietà del rapporto giuridico tra medico e paziente - che si articola in plurime obbligazioni tra loro connesse e strumentali al perseguimento della cura o del risanamento del soggetto - non può affermarsi una assoluta autonomia dei due illeciti tale da escludere ogni interferenza tra gli stessi nella produzione del medesimo danno; è possibile, invece, che anche l'inadempimento dell'obbligazione relativa alla corretta informazione sui rischi e benefici della terapia si inserisca tra i fattori "concorrenti" della serie causale determinativa del pregiudizio alla salute, dovendo quindi riconoscersi all'omissione del medico una astratta capacità plurioffensiva, potenzialmente idonea a ledere due diversi interessi sostanziali, entrambi suscettibili di risarcimento qualora sia fornita la prova che dalla lesione di ciascuno di essi siano derivate specifiche conseguenze dannose; 3) qualora venga allegato e provato, come conseguenza della mancata acquisizione del consenso informato, unicamente un danno biologico, ai fini dell'individuazione della causa "immediata" e "diretta" (art 1223 cc) di tale danno-conseguenza, occorre accertare, mediante giudizio controfattuale, quale sarebbe stata la scelta del paziente ove correttamente informato, atteso che, se egli avesse comunque prestato senza riserve il consenso a quel tipo di intervento (o di cure), la conseguenza dannosa si sarebbe dovuta imputare esclusivamente alla lesione del diritto alla salute, se determinata dalla errata esecuzione della prestazione professionale; mentre, se egli avrebbe negato il consenso, il danno biologico scaturente dalla inesatta esecuzione della prestazione sanitaria sarebbe riferibile "ab origine" alla violazione dell'obbligo informativo, e*

Per contrastare, dunque, tali - purtroppo diffusi – fenomeni, l'azione delle Procure territoriali, coordinate dal Procuratore generale, e quella delle Sezioni regionali e di appello chiamate a vagliare le ipotesi che approdano a dibattimento, costituisce un baluardo fondamentale sia *ex ante*, al fine di orientare le condotte degli operatori del settore, sia *ex post*, mediante il recupero delle risorse disperse e la funzione di deterrenza tipica della natura della giurisdizione contabile.

Tale azione acquista speciale rilevanza avuto riguardo alla **spesa sanitaria** dell'Italia, che si attesta in misura notevolmente inferiore, in rapporto al PIL, rispetto ad omologhi Paesi europei (solo il 7,2% nel 2021 a fronte, rispettivamente, dell'11% per la Germania e di più del 10% per la Francia), ed è ulteriormente scesa nell'anno 2022 (7,1%), con decremento al 6,1% nel periodo 2022-2025. Tale tendenza è incompatibile sia con le continue emergenze sanitarie, sia con il costante invecchiamento della popolazione italiana, nella quale il 23,5% ha più di 65 anni. A ciò si aggiunga che le risorse stanziare nel periodo 2020-2022 sono state interamente assorbite dalla necessità di far fronte alla pandemia, lasciando indietro aspetti essenziali quali la prevenzione nonché l'aggiornamento dei **Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)**<sup>30</sup>, con conseguente allargamento del divario di offerta tra Regioni.

---

*concorrerebbe, unitamente all'errore relativo alla prestazione sanitaria, alla sequenza causale produttiva della lesione della salute quale danno-conseguenza; 4) le conseguenze dannose che derivino, secondo un nesso di regolarità causale, dalla lesione del diritto all'autodeterminazione, verificatasi in seguito ad un atto terapeutico eseguito senza la preventiva informazione del paziente circa i possibili effetti pregiudizievoli, e dunque senza un consenso legittimamente prestato, devono essere debitamente allegate dal paziente, sul quale grava l'onere di provare il fatto positivo del rifiuto che egli avrebbe opposto al medico, tenuto conto che il presupposto della domanda risarcitoria è costituito dalla sua scelta soggettiva (criterio della cd. vicinanza della prova), essendo il discostamento dalle indicazioni terapeutiche del medico eventualità non rientrante nell'id quod plerumque accidit: al riguardo, la prova può essere fornita con ogni mezzo, ivi compresi il notorio, le massime di esperienza e le presunzioni, non essendo configurabile un danno risarcibile in re ipsa derivante esclusivamente dall'omessa informazione. Pertanto, i confini entro cui ci si deve muovere ai fini del risarcimento in tema di consenso informato sono i seguenti: a) nell'ipotesi di omessa o insufficiente informazione riguardante un intervento che non abbia cagionato danno alla salute del paziente e al quale egli avrebbe comunque scelto di sottoporsi, nessun risarcimento sarà dovuto; b) nell'ipotesi di omissione o inadeguatezza informativa che non abbia cagionato danno alla salute del paziente ma che gli ha impedito tuttavia di accedere a più accurati attendibili accertamenti, il danno da lesione del diritto costituzionalmente tutelato all'autodeterminazione sarà risarcibile qualora il paziente allegghi che dalla omessa informazione siano comunque derivate conseguenze dannose, di natura non patrimoniale, in termini di sofferenza soggettiva e di contrazione della libertà di disporre di sé, in termini psichici e fisici".*

<sup>30</sup> L'art. 1, c. 7, del d. lgs. 30.12.1992, n. 502, ancora i LEA non soltanto a principi scientifici («evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute», ma anche a un rapporto «spesa/beneficio» - «A fronte delle risorse impiegate»). Le tipologie di assistenza e i servizi e le prestazioni sanitarie che non rispondono ai principi indicati e non soddisfano criteri di efficacia, economicità e scientificità non rientrano nei LEA. La Corte costituzionale, con le sentenze nn. 142/2021, 62/2020, 275/2016, ha ribadito: «il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto [fondamentale] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali [...]. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016). La trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali impongono una visione della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario (sentenza n. 62 del 2020).

La Corte costituzionale, da ultimo con la recentissima sentenza n. 233 del 21 novembre 2022, ha sottolineato più volte la necessità di preservare il livello essenziale di assistenza delle prestazioni sanitarie, evitando che le risorse all'uopo finanziate siano distolte da tale esigenza assolutamente prioritaria, sia con riguardo alla spesa sanitaria in generale, sia, a maggior ragione, con riguardo alle altre tipologie di spesa corrente; a tal proposito ha rilevato l'assoluta centralità del regime di separazione contabile di cui all'art. 20 del d. lgs. n. 118 del 2011, che assicura il bilanciamento tra la tutela del diritto della salute, di cui all'art. 32 Cost., e l'equilibrio finanziario generale di cui all'art. 81 Cost<sup>31</sup>.

In sostanza, tutto parte dalla salute, fisica e mentale, degli individui, perché *“la salute non è tutto, ma senza la salute tutto è niente”* (Artur Schopenhauer).

## **2. La legislazione sulla responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie. Stato attuale e prospettive future.**

Il regime della responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie<sup>32</sup> ha rappresentato il terreno di scontro di esigenze opposte: da un lato, evitare che il comportamento degli operatori sanitari costituisca una “zona franca” delle varie tipologie di responsabilità (civile, penale, contabile, disciplinare); dall'altro, contrastare il diffuso fenomeno della “medicina difensiva” e le correlate ricadute sia in termini di risposta diagnostico-terapeutica, sia di esborso finanziario a seguito della prescrizione di esami strumentali inutili se non addirittura dannosi. Ulteriore aspetto degno di attenzione è quello relativo alla predisposizione di adeguate misure di riparazione degli errori e delle

---

<sup>31</sup> il citato art. 20 *«stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni»* (sentenza n. 197 del 2019), con *«l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi»* (sentenza n. 132 del 2021). Con l'unica eccezione, prevista dall'art. 30, comma 1, terzo periodo, dello stesso d.lgs. n. 118 del 2011, a favore di regioni che, gestendo *«in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA»*, nonché *«conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio»*, *«poss[on]o legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie»* (sentenza n. 132 del 2021).

<sup>32</sup> Le professioni sanitarie propriamente dette sono quelle del medico chirurgo, farmacista, odontoiatra, veterinario e psicologo. Le professioni sanitarie infermieristiche e ostetrica sono quelle di infermiere, ostetrica, infermiere pediatrico (D.M. n. 739 del 14 settembre 1994, regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'infermiere e del fisioterapista); le professioni sanitarie riabilitative sono quelle di fisioterapista, podologo, logopedista, ortottista-assistente di oftalmologia, terapeuta della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva, il tecnico di riabilitazione psichiatrica e il terapeuta occupazionale. Non costituiscono “professioni sanitarie” ma tecnico-sanitarie quelle del tecnico audiometrista, tecnico sanitario di laboratorio biomedico, tecnico sanitario di radiologia medica, tecnico di neurofisiopatologia (area tecnico-diagnostica); tecnico ortopedico, tecnico audioprotesista, tecnico della Fisiopatologia cardiocircolatoria e perfusione cardiovascolare, igienista dentale, dietista (area tecnico assistenziale). Le professioni tecniche della prevenzione comprendono il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro e l'assistente sanitario. Il massofisioterapista è operatore “di interesse sanitario”. Infine, sono “arti ausiliarie delle professioni sanitarie” il massaggiatore capo bagnino negli stabilimenti balneari, l'ottico, l'odontotecnico e la puericultrice.

negligenze, che hanno portato all'obbligo, per ogni struttura e per gli stessi operatori sanitari, di dotarsi di adeguata copertura assicurativa, salva eventuale franchigia<sup>33</sup>.

Allo stato attuale, la **legge 8 marzo 2017, n. 24**<sup>34</sup> rappresenta il punto di mediazione delle diverse esigenze, prevedendo una serie di cautele e protezioni per gli operatori sanitari, da un lato, e di adeguate garanzie per gli utenti dei servizi, dall'altro.

Tra le prime (*cautele e protezioni* per gli operatori del settore) sono sicuramente da annoverarsi la tutela dell'affidamento del sanitario che abbia seguito le linee guida e le buone pratiche clinico assistenziali (queste ultime in mancanza delle prime), con valenza di esimente sia nell'ambito penale che in quello civile e amministrativo e la limitazione della responsabilità civile e amministrativo-contabile dei sanitari, con un tetto massimo parametrato ad un multiplo del reddito annuo, ovviamente nel caso di colpa grave. Ulteriore profilo è quello della creazione di un regime di "impermeabilità" processuale, negando la circolazione delle prove tra il giudizio principale tra il danneggiato e la struttura sanitaria e quello di rivalsa, sia in sede civile che nel caso di responsabilità erariale, qualora il sanitario non abbia partecipato al processo nel quale sono state effettuate le acquisizioni probatorie ovvero alla transazione che ha portato all'esborso in favore del danneggiato.

Tra le seconde (adeguate *garanzie* per gli utenti) meritano menzione la costituzione di un *Fondo di garanzia per la riparazione degli errori da malpractice sanitaria*, e l'obbligo per le strutture sanitarie di dotarsi di adeguata copertura assicurativa, fatta salva la franchigia per i fatti meno gravi, oltre naturalmente al rilievo dato alla prevenzione del rischio clinico, mediante una serie di disposizioni relative alla valutazione dello stesso ed alla non acquisibilità, nei procedimenti giudiziari, dei verbali e atti relativi alla valutazione del rischio (art. 16, c. 1, della legge n. 24 del 2017, norma già contemplata nell'art. 1, c. 539 della legge di stabilità per il 2016). La sicurezza del paziente è, del resto, oggetto di una direttiva europea (2011/24/UE), recepita nell'ordinamento interno dal d. lgs. 4 marzo 2014, n. 38.

Come già evidenziato nella relazione della Procura generale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022, l'obiettivo del legislatore è stato quello di restringere l'area del contenzioso in tutte

---

<sup>33</sup> Delle innovazioni apportate dalla legge 8 marzo 2017, n. 24 in materia di responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie e della previsione di coperture assicurative e di un Fondo di garanzia per il risarcimento dei danni cagionati da responsabilità sanitaria nel caso di eccedenza degli importi rispetto ai massimali della polizza stipulata dalla struttura sanitaria o dal medico e nel caso di insolvenza o liquidazione coatta amministrativa della società assicuratrice o, infine, da fatti comunque a questa riconducibili si è dato conto nel pertinente capitolo della Relazione predisposta dalla Procura Generale per la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2022, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>34</sup> Per un'ampia ricostruzione storico-critica dello stato dell'arte in materia di legislazione e giurisprudenza nella responsabilità sanitaria, G. Canzio, Linee evolutive del sistema della responsabilità in ambito sanitario, in *Responsabilità sanitaria, rischio clinico e valore della persona*, Fasc. 1, Maggioli ed., ottobre 2022, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it). Per l'Autore le leggi n. 189 del 2012 (cd. Balduzzi) e la n. 24 del 2017 avrebbero segnato "il passaggio concettuale dall'ottica della responsabilità e della repressione a quello della prevenzione" ma a tale impostazione non sarebbe seguita "la compiuta transizione culturale dei protagonisti del mondo della sanità" (legislatore, giuristi, interpreti, enti, medici e operatori) con grave ritardo nella comprensione e piena realizzazione dei principi in esse stabiliti.

le giurisdizioni<sup>35</sup>. Nell'ambito della responsabilità erariale, tuttavia, l'operatività della legge n. 24 del 2017 non è ancora giunta all'esame della giurisprudenza contabile, che ha vagliato, anche per il 2022, condotte poste in essere antecedentemente all'entrata in vigore della legge "Gelli-Bianco". È stata infatti ribadita l'applicazione del generale principio espresso dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al Codice civile, per il quale le leggi non dispongono che per l'avvenire.

Il danno rilevante in sede erariale derivante da *malpractice* degli operatori sanitari è sempre quello cd. "indiretto", *recte* quello scaturente dalla condanna della struttura pubblica al pagamento del risarcimento in favore del soggetto danneggiato, ovvero dal riconoscimento di un importo a seguito di transazione stragiudiziale. È evidente, quindi, che le notizie di danno poste all'attenzione delle Procure contabili a seguito di doverosa denuncia da parte dei vertici aziendali scontano i tempi del processo civile e quelli, meno lunghi ma comunque rilevanti, interni alle Aziende sanitarie per l'accertamento dei fatti, la valutazione delle responsabilità interne e la ponderazione per accedere ad eventuali soluzioni stragiudiziali. Questo, naturalmente, quando la liquidazione del danno non sia in tutto o in parte effettuata a seguito della copertura assicurativa stipulata dalla struttura, e che opera fino a dieci anni dopo la conclusione del rapporto di lavoro dei dipendenti<sup>36</sup>.

Va poi menzionato l'effetto dell'entrata in vigore dell'art. 21 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge n. 120 dello stesso anno. Com'è noto, il secondo comma della disposizione ha sostanzialmente abrogato la responsabilità erariale per colpa grave a seguito di condotte attive del soggetto agente, fino al 31 dicembre 2020, termine prorogato dapprima al 31 luglio del 2021 e poi al 30 giugno 2023. Di conseguenza, le condotte attive degli esercenti le professioni sanitarie poste in essere dall'entrata in vigore del decreto-legge rientrano nell'alveo dell'esimente, almeno per quanto riguarda la responsabilità contabile, mentre resta invariato il regime della responsabilità civile degli stessi nei confronti della struttura di appartenenza in sede di rivalsa.

Rimane, inoltre, ancora incompiuta l'emanazione dei **decreti attuativi** della legge "Gelli – Bianco". Sono stati pubblicati quelli relativi all'istituzione dell'*Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza della sanità* (D.M. 29 settembre 2017) ed all'istituzione e alla regolamentazione dell'*elenco di individuazione degli enti e delle istituzioni pubbliche e private, nonché le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie* che devono elaborare le linee guida (D.M. 2 agosto 2017). Con riguardo all'*Osservatorio delle buone*

---

<sup>35</sup> Un'analisi dell'"impennata" nel contenzioso penale, ritenuto il più idoneo a soddisfare le parti lese, è contenuta in F. Basile, P.F. Poli, in *Linee evolutive del sistema della responsabilità in ambito sanitario cit.*, 91, per i quali le cause sarebbero da individuarsi nell'aspettativa di un ristoro economico, nella frustrazione nelle aspettative di guarigione, nel cambiamento culturale nel rapporto medico-paziente, anche per la migliore accessibilità dei dati, nel ruolo residuale del singolo medico, inserito in strutture in cui rappresenta "l'ultimo anello di una complessa catena organizzativa".

<sup>36</sup> Sulla specificità del danno erariale da rivalsa, di recente, V. Raeli, in *Linee evolutive del sistema della responsabilità in ambito sanitario, cit.*, 149.

*pratiche*, è stata elaborata una relazione, peraltro datata 2019, sulle attività del predetto, nella quale si riporta la redazione di misure per la prevenzione e la gestione del rischio sanitario e il relativo monitoraggio.

Non sono stati ancora emanati, invece, i decreti in materia assicurativa di cui agli artt. 10 e 14 della legge n. 24 del 2017, anche se, allo stato, la bozza risulta approvata dalla Conferenza Stato-Regioni nel febbraio 2022. Essi riguardano, in particolare, i requisiti minimi delle polizze assicurative per le strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private e per gli esercenti le professioni sanitarie; i dati relativi alle polizze assicurative ed alle analoghe misure alternative, nonché delle modalità e termini di comunicazione e accesso a tali dati; i criteri e modalità di vigilanza e controllo da parte dell'IVASS sulle compagnie assicurative che stipulano polizze con i soggetti obbligati dalla legge; le modalità di funzionamento del *Fondo di garanzia per i danni derivanti da responsabilità sanitaria*.

Il c.d. “decreto polizze” riguarderà, in particolare, la definizione dei requisiti minimi di garanzia e delle condizioni di operatività delle polizze assicurative sottoscritte dalle strutture sanitarie, pubbliche e private, nonché degli esercenti le professioni sanitarie. L'obiettivo sarà quello di uniformare i contratti assicurativi, per raggiungere uguaglianza nel trattamento dei sinistri e delle condizioni offerte agli operatori della sanità, nonché di favorire la sicurezza dei trattamenti sanitari.

La copertura assicurativa è, dunque, centrale per ridurre il rischio di un'attività indubbiamente assai complessa, nella quale, alle variabili connesse alla diversità delle condizioni cliniche dei pazienti, si aggiungono la diversità delle strutture sanitarie coinvolte, spesso non dotate delle necessarie strumentazioni, e gli errori umani e professionali degli operatori.

È pertanto indubbio che sussista la necessità che i decreti attuativi in materia assicurativa vengano al più presto adottati, essendo ormai trascorsi più di cinque anni dall'entrata in vigore della legge istitutiva.

La giurisprudenza contabile, in particolare quella della Sezione giurisdizionale per la Lombardia, ha esaminato più volte le varie tipologie di franchigia stipulabili dalle aziende sanitarie. È stata così riconosciuta la funzione della franchigia, quale elemento equilibratore del rischio con costi più contenuti a carico dell'assicurato, che, nel contempo, viene responsabilizzato, dovendo comunque rispondere di una quota delle conseguenze economiche delle condotte illecite, sollevando l'assicuratore dalla cura di alcuni sinistri, ovvero i sinistri inferiori alla soglia di franchigia, gestiti in sostanziale autonomia dall'assicurato, con le relative problematiche operative e gestionali, tra le quali

le denunce in sede contabile per le rivalse nei confronti di medici ed infermieri per le somme in franchigia non coperte da assicurazione<sup>37</sup>.

Per eliminare gli effetti distorsivi di alcune di queste franchigie, quali quella aggregata annua, la suddetta giurisprudenza ha ritenuto, nel caso di mancata copertura totale o parziale del sinistro per effetto di tale meccanismo, di applicare il potere di riduzione dell'addebito perché *“l'alea insita in una polizza Aziendale con franchigia aggregata non può essere fatta interamente valere su medici ed infermieri che errano in periodo di franchigia, ma una parte va posta a carico della Azienda stessa”*.

Ulteriore aspetto, non ancora vagliato dalla giurisprudenza civile e contabile, è quello relativo alla mancata valutazione del rischio e suo monitoraggio da parte delle Aziende e, più di recente, delle strutture sanitarie, con conseguente riflesso dannoso sui pazienti e possibilità di rivalsa in sede civile ed erariale sul personale medico con funzioni dirigenziali a ciò deputato<sup>38</sup>.

A queste condotte spesso si accompagna una non trasparente gestione documentale delle attività ospedaliere, mediante una opaca tenuta delle cartelle cliniche ed infermieristiche. Risulta, infatti, talvolta omessa la redazione della sezione del diario clinico medico, mentre le notizie di ordine clinico vengono tenute nel diario infermieristico in maniera vaga, incompleta e contraddittoria. In questi casi gli operatori vengono perseguiti non soltanto per l'imperizia medica, ma anche per la lacunosa formazione della cartella clinica, sia a carico del redattore che di chi ha l'obbligo di controllarne l'esattezza e la completezza del suo contenuto, la cui violazione costituisce difetto di diligenza ai sensi dell'art. 1176 c.c. A tal riguardo, è stato ritenuto che anche l'affermata osservanza delle linee guida non possa costituire scriminante dell'operato del sanitario che non abbia adattato la sua condotta alla specificità del caso sottoposto alle sue cure. Il danno invocato viene normalmente ripartito in maniera differenziata a seconda del ruolo ricoperto dai convenuti (primo operatore, secondo operatore, specializzandi, responsabile dell'unità operativa complessa e tenuto al tutoraggio sugli specializzandi per omessa vigilanza sull'esatta impostazione ed esecuzione delle terapie, prevenzione degli errori e tempestiva adozione dei provvedimenti richiesti da eventuali emergenze ai sensi del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 128).

---

<sup>37</sup> Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, sentenze nn. 171/2017 e 213/2022. La medesima giurisprudenza ha poi distinto le diverse tipologie di franchigia. Innanzitutto, è possibile distinguere tra *franchigia assoluta* e *franchigia relativa* per danno, ove rispettivamente per ogni danno è sottratta una somma che rimane a carico dell'assicurato, ovvero è fissata una somma sotto la quale il danno resta a carico dell'assicurato, mentre qualora superiore è sostenuta integralmente dall'assicuratore. Una formula che trova frequente applicazione nell'ambito della responsabilità civile sanitaria è però quella della *franchigia aggregata annua* in virtù della quale è fissata una somma globale per tutti i sinistri di ciascun esercizio che rimane a carico dell'assicurato, con la conseguenza che la compagnia di assicurazione interverrà con il proprio patrimonio solo ed esclusivamente quando l'importo dei risarcimenti corrisposti superi tale somma, superata la quale il risarcimento della Compagnia sarà integrale.

<sup>38</sup> Su cui M. Faccioli, Sicurezza nelle cure e gestione del rischio clinico in, Linee evolutive del sistema della responsabilità in ambito sanitario, cit., 49.

### 3. L'azione della Corte dei conti nelle ipotesi di *malpractice* sanitaria.

#### 3.1 Inquadramento generale. L'obbligo di denuncia a carico dei vertici aziendali e l'inizio delle indagini.

Come già accennato, l'azione della giurisdizione contabile si svolge nel duplice piano dell'attività inquirente e requirente e di quella giudicante.

Sotto il primo profilo, il codice di giustizia contabile, all'art. 51, prevede sia l'obbligo di **denuncia del danno** erariale a carico dei responsabili delle “*strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni*”, sia quello di segnalazione della medesima magistratura contabile in sede di controllo e da parte degli organi di revisione, oltre, naturalmente, a quello di trasmissione da parte del P.M. penale.

È quindi centrale, per innescare il procedimento erariale, che i Direttori generali ed amministrativi delle Aziende sanitarie locali, comunque denominate, investano tempestivamente le Procure contabili di tutte le fattispecie dannose da essi rilevate, mediante l'invio di relazioni il più possibile dettagliate, onde evitare il compiersi del termine prescrizione quinquennale a far data dall'avvenuto pagamento o dalle perdite o diminuzioni verificatisi. Nel caso di omissione di denuncia, l'art. 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 stabilisce la responsabilità dei soggetti tenuti a darvi seguito.

Merita inoltre rilevare che i vertici sono chiamati alla trasmissione delle notizie di danno alle Procure regionali anche nel caso in cui, dalle indagini, possa emergere una *propria*, personale responsabilità. Le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti<sup>39</sup>, infatti, hanno statuito che “*l'obbligo di denuncia di un danno erariale sussiste anche nell'ipotesi in cui esso si risolva in una autodenuncia del soggetto agente*”. Ulteriore obbligo stabilito dal codice di giustizia contabile a carico della Pubblica Amministrazione denunciante è quello di adottare tutti gli atti necessari a “*evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione*”.

Naturalmente, sarà il P.M. a vagliare la fondatezza della *notitia damni* e la sussistenza degli elementi della responsabilità amministrativo-contabile, compiendo tutti gli atti necessari per accertarne la fondatezza, anche, eventualmente, *a favore* degli eventuali responsabili. L'attività delle Procure regionali non si esaurisce nei procedimenti che sfociano in un atto di citazione a giudizio ma può anche esitare nell'archiviazione dei procedimenti per carenza degli elementi strutturali dell'illecito contabile, tra cui l'elemento soggettivo ed in particolare la colpa grave. Da ciò discende che le istruttorie portate all'attenzione delle Sezioni territoriali sono quelle dalle quali è emersa una responsabilità dei soggetti passivi che ha superato un primo e severo vaglio da parte dell'Organo inquirente.

---

<sup>39</sup> Sentenza 30 gennaio 2017, n. 2/2017/Q.M.

A differenza che nel processo penale, peraltro, l'accertamento dei fatti e delle relative responsabilità segue un criterio probabilistico e non della sicurezza "oltre ogni ragionevole dubbio" per le differenti conseguenze dei relativi giudizi (da un lato, la responsabilità esclusivamente patrimoniale, dall'altro il possibile sacrificio della libertà personale a seguito di condanna a pena detentiva, oltre alle eventuali pene accessorie). Al riguardo, la giurisprudenza contabile ha seguito quella della Corte di Cassazione civile, per la quale la verifica del nesso causale tra la condotta e il fatto dannoso deve compiersi sulla scorta del criterio del "*più probabile che non*", conformandosi ad uno *standard* di certezza probabilistica che, in materia civile, "*non può essere ancorato alla determinazione quantitativa-statistica delle frequenze di classi di eventi (cd. probabilità quantitativa o pascaliana) la quale potrebbe anche mancare o essere inconferente, ma va verificato riconducendone il grado di fondatezza all'ambito degli elementi di conferma (e, allo stesso tempo, di esclusione di altri possibili alternativi) disponibili nel caso concreto (cd. probabilità logica o baconiana)*"<sup>40</sup>. Peraltro, secondo una giurisprudenza, il principio probabilistico – pur se accettato ai fini della sussistenza del nesso eziologico tra condotta (attiva o omissiva) ed evento di danno, costituisce altresì criterio idoneo per l'applicazione del potere di riduzione dell'addebito (Sez. I centrale appello, 10.6.2022, n. 282). Il procedimento contabile è del tutto autonomo da quello civile e da quello penale, salvo l'incidenza di quest'ultimo qualora si concluda con decisione di condanna passata in giudicato ai sensi dell'art. 652 c.p.p.

### **3.2 Le più significative ipotesi concrete emerse dalle istruttorie delle Procure regionali**

Numerose - di seguito sintetizzate - le indagini per *malpractice* medica svolte dalle Procure regionali.

I casi più frequenti riguardano i danni riportati da nascituri per erronea diagnosi prenatale, intempestiva o errata conduzione del parto (eutocico o cesareo) o, più in generale, l'errata esecuzione di interventi chirurgici. In quest'ultimo caso, i danni possono conseguire alla fase preliminare di consulenza (con inidonea indicazione dell'intervento quale unica soluzione delle problematiche del paziente ed errata scelta dell'approccio più appropriato, ad esempio se laparoscopico o invasivo); alla gestione preoperatoria (con carenza di profilassi, ad es. antibiotica); alla carente o imperita esecuzione della tecnica chirurgica (con lesioni iatrogene) o del decorso *post* operatorio; al difetto di monitoraggio e inerzia a fronte di chiare evidenze di sofferenza del paziente.

Dalla Procura regionale per il Piemonte è stata esercitata l'azione di responsabilità per danno erariale in relazione ad una fattispecie di danno indiretto per mancata tempestiva diagnosi di una

---

<sup>40</sup> Cass. civ., Sez. Terza, 27 luglio 2021, n. 21530, che ha richiamato anche la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 21 giugno 2017 in causa C-621/15 in tema di responsabilità da prodotto difettoso.

lesione tumorale in occasione di un esame specifico (TAC) effettuato. La vertenza è in corso di definizione mediante ricorso al rito abbreviato ai sensi dell'art.130 c.g.c, con importo recuperato di € 42.000,00.

Altra azione della stessa Procura ha riguardato una fattispecie di danno da *malpractice* medica (danno contestato € 324.817,58) per mancata tempestiva diagnosi in occasione di una prima visita al Pronto Soccorso effettuata dal convenuto cui era seguita la morte della paziente. L'Azienda sanitaria sede del Pronto Soccorso era stata assolta in primo grado in sede civile, ma condannata in appello.

Altra fattispecie oggetto di citazione da parte della medesima Procura regionale ha riguardato il danno risarcito dalla Asl di appartenenza ad un paziente per il gravissimo danno neurologico subito all'esito di un intervento chirurgico connotato da grave imprudenza e negligenza dei componenti l'*équipe* (importo della richiesta risarcitoria € 1.037.918,65).

Inoltre, è stata esercitata azione di responsabilità nei confronti di alcuni sanitari per la vicenda di danno neurologico irreversibile (quadro di paraplegia completa con livello neurologico T2) subito all'esito di un intervento chirurgico e dei successivi trattamenti sanitari (importo contestato € 795.000,00; fattispecie risolta con rito abbreviato).

Anche nella Procura Marche sono stati depositati due atti di citazione nei confronti di medici, ritenuti responsabili del danno *indiretto* causato nei confronti dell'Azienda sanitaria di appartenenza. Nel primo caso, sono state contestate a due medici ospedalieri, di cui uno deceduto in corso di procedimento, gravi negligenze e imperizie riscontrate nell'esecuzione dell'intervento di parto cesareo programmato e nel trattamento *post partum* di una paziente, determinanti una invalidità biologica temporanea della stessa (giudizio definito con rito monitorio). Nel secondo caso, è stato contestato ad un primario di avere inescusabilmente omesso di disporre uno *screening* audiometrico neonatale che avrebbe evitato il ritardo nella diagnosi di ipoacusia congenita nei confronti di un minore, con conseguente risarcimento.

Dalla Procura Emilia-Romagna è stata depositata citazione in giudizio di tre infermieri professionali per il decesso di un paziente ricoverato presso un'unità di terapia intensiva cardiologica (danno contestato € 50.000,00), nei cui confronti era stata dichiarata la prescrizione del reato di omicidio colposo in sede penale. Poiché l'esito del processo penale non incideva sul pregiudizio patrimoniale subito dalla Asl, né sul disvalore della condotta tenuta dai dipendenti nell'esercizio della delicata funzione loro affidata, è stata contestata la mancata tempestiva segnalazione dell'arresto cardiaco e della conseguente morte del paziente, determinata dall'ingiustificato spegnimento della funzione di allarme acustico e dall'omessa sorveglianza delle condizioni del paziente.

La Procura presso la Sezione giurisdizionale regionale per la Puglia ha citato in giudizio alcuni esercenti la professione sanitaria per errore diagnostico ed esecutivo in un caso nel quale, durante un

intervento chirurgico di adenotomia, è stato lasciato *in situ* un tampone, con conseguente secondo intervento con anestesia generale per la sua rimozione. Il giudizio è stato definito ai sensi dell'art. 130 c.g.c. dietro versamento del 30% dell'importo di condanna.

Parimenti grave l'errore diagnostico di un dirigente medico, di cui all'atto di citazione della Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Campania, per aver dimesso con diagnosi di colica renale un paziente, successivamente sottoposto ad orchietomia dx (danno € 35.000); la stessa Procura ha emesso atti di citazione nei confronti di un radiologo per erronea refertazione dell'esame *standard* del rachide cervicale e dorsale, con omessa diagnosi delle fratture vertebrali (€ 54.033,61), nonché per erronea esecuzione di un trattamento chirurgico di una inesistente recidiva di una neoplasia, con risarcimento di € 73.921,50 sostenuto da una Azienda sanitaria e, infine, per errore nell'utilizzo dell'elettrobisturi (danno richiesto € 22.020,30).

La Procura regionale toscana ha depositato una citazione a seguito di transazione (con pagamento da parte dell'Azienda ospedaliera della somma di € 2.498.291,00), per intempestiva esecuzione di parto cesareo, con conseguente paralisi cerebrale del nascituro, danno biologico permanente e necessità di futura assistenza continuativa.

La mancata diagnosi di *shock* emorragico da rottura della milza, con conseguente decesso di un giovane paziente per endocardite, ha portato al deposito di un altro atto di citazione da parte della Procura toscana.

Sempre di questa Procura sono le domande di risarcimento di un danno relativo ad una condotta di *malpractice* sanitaria derivato dalla perforazione intestinale subita da un paziente durante una pancoloscopia strumentale con indagine colonscopica, senza, peraltro, preventiva acquisizione del suo consenso informato, nonché il grave danno permanente, con compromissione della funzione riproduttiva, contestato al personale medico per errata terapia e successivo intervento chirurgico di un giovane affetto da prostatite acuta, con torsione del funicolo.

Ulteriore citazione ha riguardato una condotta gravemente colposa di un ginecologo, con conseguente intervento di isterectomia effettuata a seguito di emorragia *post partum* da atonia uterina.

Nella citazione della medesima Procura per esito infausto di un parto, con paralisi cerebrale del neonato e danno pari ad € 1.167.837,28, è stato posto altresì in rilievo "*l'obbligo di tenere correttamente la cartella clinica, per cui le inesattezze, carenze e falsità nella stessa costituiscono un serio indice di un comportamento negligente intenzionalmente occultato*". In altro atto di citazione la Procura regionale toscana ha sottolineato, in un caso di paralisi cerebrale neonatale, il ruolo del ginecologo di sorveglianza, controllo, e coordinazione sull'attività svolta dal resto dell'*équipe*.

Numerose, sempre nella medesima Regione, sono le contestazioni per errori grossolani, commessi nella prescrizione di farmaci, nell'indicazione della corretta posologia, ovvero per la dimenticanza di

strumentazione chirurgica o garze e tamponi nel corpo dei pazienti; è stato poi ribadito che, prima di intraprendere qualsiasi intervento chirurgico demolitivo per neoplasie o per altre malattie, è necessario attendere le risultanze degli esami istologici o, comunque, strumentali, atti a valutarne la natura.

Numerosi i fascicoli aperti in tema di danno iatrogeno dalla Procura territoriale Umbria, in una regione che si segnala in negativo per il numero e per la gravità delle istruttorie, citazioni e condanne per i danni conseguenti a *malpractice* medica.

Anche in questa Regione non mancano i sinistri collegati ad esiti infausti di parti, eutocici o cesarei, con gravi e permanenti conseguenze per i neonati, ed elevatissimi importi risarcitori.

Ulteriori fattispecie abbracciano numerosi campi nosologici, dalla diagnostica alla terapia e, soprattutto, all'attività chirurgica: errate esecuzioni di manovre odontoiatriche esitate in lesioni dei pazienti; asfissia perinatale grave con conseguente paralisi cerebrale con encefalopatia da sofferenza anossico-ischemica (risarcimento richiesto € 800.000,00); incongrui trattamenti terapeutici e chirurgici per lesione del tendine d'Achille (€ 71.945,15); decesso endouterino del feto da sofferenza fetale prolungata da precoce invecchiamento della placenta per grave negligenza professionale (€ 135.000,00); omessa informazione (e firma del consenso informato) del paziente in ordine alla dieta da seguire ed alla preparazione da effettuare prima di una seduta di cauterizzazione, con esiti di addome acuto peritonitico per perforazione del sigma e colostomia (€ 400.000,00); decesso da *shock* settico da peritonite biliare e broncopolmonite batterica bilaterale (€ 740.000,00); lesioni emorragiche a seguito di assunzione di farmaci antinfiammatori non steroidei (FANS) prescritti dal medico di medicina generale, in difetto di terapia a base di gastroprotettori (€ 10.000,00); danno indiretto per definizione transattiva in relazione ad esiti di intervento chirurgico di osteosintesi endomidollare per il trattamento di frattura del femore (€ 100.000,00); omessa diagnosi di lussazione anteriore di spalla in sede di accesso al pronto soccorso, con danno irreversibile al nervo (€ 35.900,00); decesso di un 28enne per esiti di trombosi venosa profonda conseguente ad intervento chirurgico al ginocchio destro per asportazione di cisti (€ 869.012,07); incongrui trattamenti sanitari in occasione di due visite ortopediche di controllo a seguito di frattura metatarsale, in dispregio delle evidenze radiologiche sulla mancata stabilizzazione della lesione e sulla sua evoluzione in pseudo-artrosi, con conseguente rifrattura (€ 17.535,26); esiti di intervento chirurgico di artroprotesi totale di anca sinistra (€ 70.000,00); decesso di un paziente per *shock* settico ed insufficienza multiorgano in difetto di consenso informato (€ 172.061,22); distress respiratorio conseguente a mediastinite acuta originatasi per la presenza di un corpo estraneo perforante l'esofago e successivo decesso (€ 700.000,00); non mancano infine diversi casi di garza dimenticata nell'addome.

Dalla Procura regionale veneta sono state instaurate vertenze nei confronti di un medico chirurgo per risarcimento sinistro sanitario a seguito di errata somministrazione farmacologica con conseguente tetraplegia del paziente (risarcimento richiesto € 262.650,00) e nei confronti di un'infermiera di una Asl chiamata a rispondere di un danno patrimoniale diretto e di un danno da disservizio per aver dolosamente omesso le doverose vaccinazioni previste per l'età pediatrica (danno ipotizzato € 79.395,42).

La Procura presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio ha proseguito le istruttorie relative ad acquisti per dispositivi medici per il contrasto della diffusione del Covid-Sars-19, emettendo un invito a dedurre per l'acquisto di mascherine. In tale ipotesi è da valutare se l'accertamento delle responsabilità deve tener conto delle disposizioni normative di cui all'art. 122 del decreto-legge 9 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020<sup>41</sup>.

Numerosi poi sono sia gli inviti a dedurre che gli atti di citazione della stessa Procura Lazio notificati per *malpractice* degli esercenti le professioni sanitarie. In particolare, i fatti generatori della ritenuta responsabilità erariale sono stati il decesso di un paziente avvenuto al pronto soccorso (danno ipotizzato di € 313.920,00), le gravissime lesioni occorse a neonato per carente gestione del parto (€ 91.961,92), le lesioni irreversibili durante un intervento ginecologico (€ 80.321,84), le gravissime lesioni cerebrali arrecate a neonato durante il parto (€ 3.097.731,23), la grave negligenza durante un intervento ortopedico, con conseguente necessità di un secondo intervento (€ 19.564,70), il decesso di un paziente per errata diagnosi al pronto soccorso (€ 80.237,57).

La Procura regionale della Liguria ha emesso tre atti di citazione di particolare interesse, uno relativo a ritardo diagnostico di patologia neoplastica polmonare (danno erariale indiretto contestato € 142.000,00), un altro concernente il decesso di un paziente conseguente a non corretta esecuzione di emicolectomia con tecnica laparoscopica (€ 581.069,20) ed il terzo in cui è stato evocato in giudizio un radiologo di Pronto Soccorso che, nell'esaminare una TC cranica, non si avvedeva della presenza di emorragia cerebrale in atto, con conseguenti danni irreversibili al paziente, rimasto invalido al 100% (€ 1.096.504,00). Quest'ultimo caso è stato risolto con rito abbreviato.

### **3.3 La giurisprudenza delle Sezioni territoriali e di appello**

Come già accennato, la giurisprudenza maggioritaria sia della Corte di Cassazione che della Corte dei conti ritiene applicabile la disciplina di cui alla legge "Gelli - Bianco" alle condotte causative del

---

<sup>41</sup> Come noto, il comma 6 dell'art. 122 limita la responsabilità amministrativa e contabile, in relazione ai contratti relativi all'acquisto dei beni quali dispositivi medici e altro, nonché per ogni altro atto negoziale conseguente alla urgente necessità di far fronte all'emergenza, 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.

danno poste in essere a partire dalla sua entrata in vigore. In tale direzione, la sentenza n. 45 del 17.2.2022 della Sezione II centrale appello ha escluso l'applicabilità, a fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge, della preclusione di cui all'art. 13 che onera le strutture sanitarie e sociosanitarie, nonché le imprese di assicurazione, di dare comunicazione al sanitario dell'instaurazione di giudizi per la responsabilità civile o di trattative stragiudiziali, a pena di preclusione dell'azione di rivalsa, (conformi, Sez. II centr. app. 7.3.2022, n. 90; Sez. III centr. app., 11.8.2022, n. 296). Un'applicazione retroattiva della legge, secondo tale interpretazione, impedirebbe di perseguire fatti anteriori, posto che gli obblighi di comunicazione a carico delle Aziende ospedaliere all'epoca non erano previsti.

Pertanto, l'unica norma applicabile ai giudizi in corso è quella relativa ai criteri di liquidazione del danno non patrimoniale (art. 7, comma 3), che rinvia agli artt. 138 e 139 del Codice delle assicurazioni private (Sez. giur. reg. Umbria, 24.6.2022, n. 43).

Peraltro, si tratta di retroattività meramente apparente, trattandosi di applicare il sistema tabellare vigente al tempo della decisione della causa.

La menzionata decisione ha anche riaffermato l'importanza della regolarità ed esattezza della tenuta della documentazione clinico-diagnostica (sia medica che infermieristica).

Anche la Sez. giur. Piemonte (sentenza n. 202 del 20.9.2022) ha ribadito la necessità della regolare compilazione della cartella, dei registri nosologici e della loro conservazione, a carico del personale medico di reparto, dei collaboratori medici e degli specializzandi, ad essi equiparati, sotto la supervisione del primario del reparto, mentre le operazioni più strettamente esecutive o strumentali sono demandate al personale infermieristico.

Inoltre, è stata sottolineata la diversità tra la mediazione stragiudiziale ai sensi del decreto legislativo n. 28/2010 e l'obbligo informativo di cui all'art. 13 della legge n. 24/2017, che scatta esclusivamente nel caso dell'accordo amichevole di cui all'art. 11, assimilabile alla transazione civilistica (Sez. app. Sicilia, 5.9.2022, n. 158).

Parimenti, sul piano processuale, è stata ribadita l'ammissibilità dell'azione di rivalsa civile e di quella risarcitoria contabile in assenza di riparazione del danno, attesa l'indipendenza tra le due azioni e la loro ontologica diversità, fermo il limite del risarcimento integrale del danno e l'impossibilità di una condanna ad un risarcimento complessivamente superiore a quello accertato (Sez. II app., 2.5.2022, n. 216).

Nel giudizio di responsabilità amministrativa, infatti, deve essere accertato il danno indiretto erariale e non la legittimità della rivalsa aziendale e i rapporti interni tra sanitario e struttura ospedaliera (Sez. giur. Calabria, 24.10.2022, n. 194).

In ordine alle **fattispecie di malpractice** oggetto di attenzione da parte della giurisprudenza contabile, sempre numerose sono quelle legate ai danni riportati dal feto, dal bimbo nel caso di sopravvivenza e dalla gestante durante il parto, a testimonianza del fatto della particolare criticità di tale evento che, se pur naturale, necessita di speciale attenzione calibrata sul caso concreto.

Emblematica la sentenza 1.9.2022 n. 58 della Sez. giur. per l'Umbria, che ha condannato un medico ginecologo per aver eseguito un numero di controlli sulla gestante del tutto insufficienti, per non aver interpretato in maniera corretta gli esami clinici e, infine, per aver effettuato in maniera tardiva il parto cesareo, con postumi gravemente invalidanti a carico del neonato.

Parimenti a condanna (per un importo di € 95.000) ha condotto l'azione relativa alla definizione stragiudiziale della pretesa risarcitoria avanzata in sede civile da una paziente per danni subiti a seguito di un intervento chirurgico di parto cesareo (Sez. giur. Basilicata, sentenza n. 10.1.2022 n. 1).

Anche gli errori diagnostici preliminari ad intervento chirurgico, dal quale conseguano lesioni neurologiche, comportano la responsabilità del chirurgo operatore, ad esempio, per non aver considerato l'anamnesi del paziente che presentava un quadro clinico già compromesso a carico della mano, mentre l'intervento aveva finalità non funzionali, ma meramente estetiche. L'intervento "di elezione", non necessitato da immediata urgenza, nel rapporto rischi-benefici, doveva quindi essere valutato con particolare attenzione, in modo da sconsigliarlo ovvero da rendere edotto il paziente del rischio della perdita della residua funzionalità nervosa ovvero, ancora, da proporre e optare per una tecnica, ove possibile, meno invasiva; nella specie, tuttavia, il Collegio ha ridotto di un terzo l'ammontare da risarcire, tenuto conto dell'assenza di precedenti negativi del convenuto (Sez. giur. Umbria, 25.5.2022, n. 67).

Conforme a tali principi anche la sentenza della Sez. giur. Calabria 24.10.2022, n. 194, cit., che ha affermato la grave negligenza *preoperatoria*, *operatoria* e *post operatoria* nel caso di intervento per asportazione di una neoplasia; in particolare, l'operatore, oltre a non prevedere nell'*équipe* operatoria un chirurgo vascolare a seguito del già apprezzato rischio emorragico (con conseguente informazione del paziente in merito), ha tenuto una condotta negligente sia nell'esecuzione dell'intervento per tamponare l'emorragia, sia nell'omessa refertazione eseguita dopo l'operazione e nel mancato trasferimento del paziente nel reparto di chirurgia vascolare.

Nella specie, il Collegio ha ritenuto ancora più grave l'evento in relazione alla particolare qualificazione dell'operatore chirurgico.

Ha escluso la colpa grave del medico – a seguito di consulenza tecnica di ufficio tramite il Collegio medico legale del Ministero della Difesa – Sezione speciale presso la Corte dei conti – la Sez. giur. Toscana, con la sentenza n. 88 del 21.4.2022. Il caso riguardava la mancata diagnosi tempestiva di una lesione neoplastica a seguito di colonscopia che avrebbe, secondo l'accusa, determinato la perdita

di *chances* di sopravvivenza e un intervento demolitivo dell'intestino. Conformandosi alle conclusioni del C.T.U., il Collegio ha ritenuto che l'esecuzione dell'esame strumentale, per la specificità della visita, non consentirebbe di scorgere elementi di negligenza da parte del clinico, che aveva approfondito i fatti.

Emblematico il caso di *malpractice* trattato dalla Sezione giurisdizionale per la Puglia nella sentenza n. 238/2022, che ha definito il giudizio ai sensi dell'art. 130 c.g.c, relativo ad una paziente affetta da neoplasia mammaria e sottoposta ad un intervento di mastectomia totale destra, che aveva effettuato in seguito otto cicli di chemioterapia e ulteriori cicli di radioterapia e poi era stato appurato che i cicli chemio-radioterapici erano stati effettuati sulla parte sinistra del torace (quella sana) e non sulla parte destra.

Altra vicenda, di cui alla sentenza - ordinanza n. 637/2022, della stessa Sez. giur. Puglia, ha riguardato una paziente dodicenne che, ricoverata per un intervento chirurgico di riduzione di una frattura del femore, non si è più risvegliata dall'anestesia secondo la ricostruzione della Procura a causa di una gestione sbagliata della fase preoperatoria e di un'errata conduzione della fase operatoria (ove è mancato il monitoraggio della temperatura corporea); di un ritardo nella diagnosi di ipertermia maligna, che ha determinato complicanze nel corso dell'operazione, sfociate nell'*exitus* morte a poche ore dalla conclusione dell'intervento.

La Procura ha chiesto la condanna per un importo equivalente ad un'annualità di retribuzione lorda percepita, per due anestesisti, uno dei quali è stato condannato, mentre, per il secondo medico, è stata disposta la sospensione del processo fino alla definizione del primo grado del procedimento penale parallelo in corso.

La sentenza della Sez. giur. Toscana n. 187 del 2022 ha condannato due medici a seguito di un grave errore diagnostico in un caso di non particolare complessità, in violazione delle linee guida EHS 2009, con conseguente decesso del paziente e pagamento della somma di € 380.000,00 da parte dell'azienda sanitaria.

La medesima Sezione ha poi ritenuto la *malpractice* sanitaria nel caso di un intervento nel corso del quale era stato lasciato un corpo estraneo nell'addome del paziente. La pronuncia ha ribadito la particolare natura della responsabilità di *équipe*, per la quale ogni sanitario componente è tenuto anche all'osservanza degli obblighi derivanti dalla convergenza di tutte le attività verso il fine comune e unico della riuscita dell'intervento a tutela del paziente, senza che possa invocarsi il principio di affidamento da parte dell'agente che non abbia osservato una regola precauzionale su cui si innesti l'altrui condotta colposa. In tale contesto è stata sottolineata la particolare intensità dell'obbligo di garanzia per il capo dell'equipe chirurgica, ma anche del chirurgo secondo operatore, che non segnali

l'errore grave in sala operatoria. Sono stati condannati, conseguentemente, i due medici presenti all'intervento e la ferrista.

Con sentenza 29.11.2022 n. 103 la Sezione giurisdizionale per l'Umbria ha condannato un medico per gli esiti di un intervento neurologico di microdiscectomia che aveva provocato una lesione midollare con tetraplegia incompleta, con conseguente definizione transattiva per € 800.000,00.

L'evento dannoso è stato addebitato a titolo gravemente colposo, in via esclusiva e per l'intero al convenuto, con applicazione del potere riduttivo.

Con la sentenza 24.11.2022 n. 100, la Sezione umbra ha invece respinto la domanda risarcitoria di € 16.000 per una incongrua ed errata metodica operatoria prescelta dal chirurgo ortopedico; parimenti di rigetto è stata la decisione 28.11.2022 n. 102, relativa ad un danno indiretto di € 45.000 subito da un'Azienda ospedaliera per un intervento chirurgico (eseguito correttamente) di cataratta, che aveva condotto a esiti di cheratopatia tossica con perdita del *visus* e trapianto di endotelio per omessa sterilizzazione dello strumentario chirurgico da parte della società esterna affidataria del servizio.

La Sezione regionale per la Calabria ha condannato, con sentenza 28.7.2022 n. 153, un cardiologo a risarcire la somma di € 70.000,00, con applicazione del potere riduttivo, per omessa diagnosi di dissecazione dell'aorta e conseguente decesso del paziente e, con sentenza 24.10.2022 n. 194, un sanitario al risarcimento di € 89.237,08 per errata esecuzione di un intervento nel quale non era stato asportato il tumore, come programmato, e cagionata l'occlusione delle carotidi.

La sentenza della I sezione centrale di appello 5 dicembre 2022, n. 571, ha confermato la condanna in primo grado di due medici chirurghi per colpa grave, nella trattazione della patologia di una paziente affetta da tumefazione di un linfonodo laterocervicale posteriore; in particolare, gli operatori, omettendo di adottare le manovre protettive atte a preservare le strutture nervose e mancando di identificare le strutture linfatiche, provocavano alla predetta una lesione irreversibile del nervo accessorio spinale sinistro e di un ramo nervoso pertinente al plesso cervicale sinistro con conseguente sviluppo di sindrome algo-disfunzionale a carico dei territori di pertinenza di tali nervi, donde è derivata un'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per oltre quaranta giorni e l'indebolimento permanente dell'organo funzione-prensile.

La medesima sezione, con decisione n. 601 del 16 dicembre 2022, ha invece escluso la colpa grave del medico radiologo per una diagnosi di metastasi intracranica anziché di ascesso cerebrale, formulata a seguito di risonanza magnetica: la complessità dell'esame diagnostico, dovuta ad una malattia difficilmente individuabile e in rapida evoluzione, era stata dimostrata dal fatto che soltanto con un successivo intervento chirurgico era stata scoperta l'effettiva patologia.

#### **4. Il danno erariale da violazione del dovere di esclusiva degli esercenti le professioni sanitarie e le altre condotte dannose del personale sanitario.**

##### **4.1. Violazione del dovere di esclusiva.**

Ai sensi dell'art. 98 della Costituzione *i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*. La normativa ordinaria di riferimento è costituita dall'art. 60 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, Testo Unico delle disposizioni concernenti gli impiegati civili dello Stato, e dall'art. 53, comma 1, decreto legislativo 2001, n. 165, Testo Unico del Pubblico impiego.

L'esclusività non è però assoluta.

Vi sono, infatti, incarichi per i quali è necessaria la preventiva autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza, al fine di scongiurare situazioni di incompatibilità con l'attività principale, ai sensi dell'art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001.

Numerose sono poi le eccezioni relative ad attività liberalmente espletabili perché espressione di diritti costituzionalmente garantiti (libertà di insegnamento e libera manifestazione del pensiero), cui si collega la legislazione riservata al personale docente e, in particolare, a quello universitario (legge n. 240/2010, cd. legge Gelmini).

I medici dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale, i quali possono optare per un regime di esclusiva, ovvero per quello che consenta attività libero-professionale, percepiscono una specifica indennità (indennità di esclusiva) o maggiorazioni delle indennità tabellari.

Di qui, nel caso di svolgimento di attività *extramoenia* non autorizzata o non autorizzabile, perché incompatibile, le azioni risarcitorie delle Procure contabili, anche se al riguardo la giurisprudenza risulta divisa: da un primo orientamento viene evidenziata la sussistenza di un danno derivante dalla lesione del sinallagma contrattuale, discendente *ex se* dall'aver svolto un incarico non compatibile (per es. Sezione giurisdizionale per la Toscana, sentenza 25.10.2022, n. 344, che richiama la giurisprudenza della Cassazione SS.UU., sentt. n. 6473/2021, n. 80507/2021 e n. 4852/2021); l'altro orientamento, invece, ritiene necessaria, al fine di configurare la responsabilità, la prova di un abbassamento di livello della prestazione professionale dovuto allo sviamento di energie lavorative. Secondo tale tesi i comportamenti in questione costituirebbero illeciti solo sul piano disciplinare e rappresenterebbero mero presupposto ed occasione per lo sviamento delle energie professionali, dal quale deriverebbe l'effettivo danno, come tale da provare (Sez. II centr. App. 16.5.2022, n. 221; Sez. III centr. app., 27.7.2022, n. 270; Sez. app. Sicilia, 28.2.2022, n. 33)

La Sez. II centrale appello, nella precitata sentenza 16.5.2022 n. 221, ha affrontato tutti i nodi della materia delle incompatibilità: più in particolare, ha escluso il *bis in idem* tra giudizio civile ed erariale anche nel caso di duplicità di azioni attivate contestualmente che, seppure con la specificità propria di ciascuna di esse, siano volte a conseguire, avanti al giudice munito di giurisdizione, lo stesso

identico *petitum* (predeterminato dal legislatore) in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un'unica fonte (quella legale), e cioè i compensi indebitamente percepiti in difetto di autorizzazione allo svolgimento dell'incarico.

Le deroghe introdotte con la legge Gelmini<sup>42</sup> non possono che essere di stretta interpretazione, in quanto rappresentano eccezioni al divieto generale di svolgimento delle attività extraistituzionali da parte del docente universitario, e devono trovare giustificazione (Sez. III centr. app. 22.7.2022 n. 270). Non sono mancate, peraltro, le ipotesi di accoglimento di appelli di parte privata, ove sia stato ritenuto il carattere di ricerca e collaborazione scientifica dell'attività extraistituzionale svolta, come tale permessa dalla legge (Sez. III centr. app. 10.8.2022, n. 294).

Interessante, inoltre, il principio espresso nella medesima pronuncia n. 221 in ordine alla posizione dell'Amministrazione di appartenenza del medico, della quale è stata evidenziata la corresponsabilità, consistente nel non aver valutato elementi sintomatici dello svolgimento di attività non autorizzata, quali la concentrazione e la ripetizione degli incarichi; in termini, anche Sez. I app. 21.1.2022 n. 28. In senso opposto, la Sez. II, 21.6.2022 n. 265 ha ritenuto la non esigibilità, da parte dell'Amministrazione di appartenenza, di specifiche verifiche sugli incarichi non autorizzati, non potendo ad essa imputarsi l'ignoranza non colpevole delle attività non portate alla sua conoscenza, tenuto conto del dovere del dipendente di collaborare con il datore di lavoro e di comportarsi con correttezza e buona fede.

Sono state poi sottolineate dalla Sez. II centrale di appello, con sentenza 12.4.2022 n. 147, le differenze tra la posizione dei medici che violano l'obbligo di esclusiva e quella dei professori universitari in generale. Per i primi, la legge 23 dicembre 1998, n. 448 ha istituito un apposito fondo

---

<sup>42</sup> L'art. 9, comma 12, della legge n. 240/2010 (cd. legge Gelmini) introduce un'ulteriore fattispecie di natura autorizzatoria riguardante i professori e i ricercatori a tempo definito che *“Possono altresì svolgere, anche con rapporto di lavoro subordinato, attività didattica e di ricerca presso università o enti di ricerca esteri, previa autorizzazione del rettore che valuta la compatibilità con l'adempimento degli obblighi istituzionali”*. L'art. 53, comma 7, del D.Lgs. stabilisce che gli statuti o i regolamenti degli atenei debbano disciplinare i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dallo stesso decreto. Fra le attività autorizzabili rientrano quelle consentite dall'art. 11 del D.P.R. n. 382/1980, che restringe il campo delle attività compatibili con il regime di tempo pieno allo *“svolgimento di attività scientifiche e pubblicistiche, espletate al di fuori di compiti istituzionali, nonché con lo svolgimento di attività didattiche, comprese quelle di partecipazione a corsi di aggiornamento professionale, di istruzione permanente e ricorrente svolte in concorso con enti pubblici, purché tali attività non corrispondano ad alcun esercizio professionale”*; attività che, ove non riconducibili alle attività liberalizzate dalla legge n. 240/2010, all'art. 6, comma 10, vanno assoggettate al regime autorizzatorio di cui all'art. 53 del D.lgs.165/2001. Lo stesso vale per l'ambito di esclusione *“... sono fatte salve le perizie giudiziarie e la partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici territoriali e degli enti di ricerca, nonché le attività, comunque svolte, per conto di amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale purché prestate in quanto esperti nel proprio campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali”*. Il precitato art. 6, comma 10 della legge Gelmini sottopone ulteriori incarichi dei docenti a tempo pieno ad un regime autorizzatorio: *“I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì svolgere, previa autorizzazione del rettore, funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro, purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza, a condizione comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza”*.

per l'esclusività per i dirigenti del ruolo sanitario allo scopo di incentivare l'opzione per l'esercizio della libera professione *intramuraria*.

L'esercizio di attività *extramoenia* non autorizzata rende, quindi, gli incentivi *sine* titolo, con conseguente obbligo di restituzione dell'indebitato.

Per gli altri, vige il principio generale di riparto dell'onere della prova ex art. 2697 c.c., con l'effetto che grava sul P.M. contabile dimostrare un'effettiva diminuzione patrimoniale consequenziale alla condotta illecita del dipendente pubblico, anche in via presuntiva, ai sensi degli artt. 2727 e 2729 c.c.

Anche la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna ha condannato a risarcire il danno pari ad € 495.882,00 derivante dallo svolgimento, durante l'orario di lavoro e impiegando le strumentazioni ed il personale medico e amministrativo assegnato al suo reparto, di attività extraistituzionale incompatibile per conto di private strutture sanitarie.

Con sentenza n. 125/2022 la Sezione regionale emiliana, in accoglimento dell'atto di citazione, ha riconosciuto la propria giurisdizione nei confronti di due medici liberi professionisti, assunti dall'Azienda sanitaria con contratto a termine, che, in violazione dell'obbligo di esclusività e beneficiando dell'omesso controllo del primario, svolgevano, durante l'orario di servizio, anche attività professionale per conto di private strutture sanitarie; la decisione si pone nel solco della giurisprudenza della Corte di Cassazione che ha affermato la sussistenza di un rapporto di servizio nel caso di inserimento non occasionale in una organizzazione pubblica per il perseguimento delle finalità di quest'ultima, rimanendo irrilevante la fonte di detta relazione (provvedimento, convenzione di diritto pubblico, contratto di diritto privato, rapporto di fatto, ecc.), come anche la sua specifica natura giuridica (rapporto di pubblico impiego, in regime di diritto privato o di diritto pubblico, rapporto di lavoro autonomo o libero professionale, collaborazione o incarico a vario titolo, rapporto onorario, ecc.).

La Procura regionale per la Puglia ha citato a giudizio medici cui è stata contestata la violazione degli obblighi derivanti dalla scelta del regime di esclusività.

Con una prima citazione, la Procura ha contestato lo svolgimento con continuità di attività libero professionale non autorizzata nel proprio studio medico da parte di un (ex) dirigente medico in rapporto di esclusività in servizio presso un presidio ospedaliero afferente ad una Asl; in virtù dell'esclusività del rapporto di lavoro ed ai sensi del C.C.N.L. il medico ha percepito la Retribuzione di Posizione Minima Unificata Contrattuale, la Retribuzione di Posizione Variabile, l'Indennità di esclusività, l'Indennità di Risultato per un totale di € 100.258,31. Fattispecie analoga ha condotto all'introduzione del giudizio per l'illecita percezione di indennità di esclusività da parte di un

dirigente medico, già in servizio presso un Presidio Ospedaliero, per aver esercitato attività *extramuraria* non autorizzata nel suo studio medico privato (danno contestato € 185.589,43).

Sempre relative alla violazione dell'esclusiva sono due azioni, tuttora *sub iudice*, recentemente promosse dalla Procura regionale siciliana: la prima, con riferimento al danno erariale, nella misura di € 239.909,70, in pregiudizio di un'Azienda ospedaliera, in cui un dirigente medico a tempo indeterminato ed in rapporto di esclusività, benché autorizzato ad espletare attività libero professionale interna, svolgeva presso la struttura pubblica attività libero professionale occulta.

Nel secondo caso, il danno erariale, nella misura di € 95.111,28, è stato contestato ad un dirigente medico con rapporto esclusivo, il quale utilizzava l'autorizzazione all'esercizio dell'attività intramoenia allargata quale "schermo" per l'esercizio occulto di attività libero professionale, anche a livello fiscale.

Anche la Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Campania ha contestato la violazione del dovere di esclusività ad un dirigente medico, il quale ha intrattenuto contemporaneamente più rapporti lavorativi con soggetti pubblici mediante dichiarazioni non veritiere e un conseguente danno di € 147.075,19, pari a una parte delle retribuzioni percepite nel periodo.

La Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Lombardia, in *subiecta* materia, ha anche proceduto alla richiesta di sequestro conservativo *ante causam*, accordato dal Presidente della Sezione e confermato dal giudice designato, nei confronti di un professore universitario di medicina per la violazione del regime di esclusività.

Il danno patrimoniale è stato individuato in diverse voci: differenza del trattamento economico percepito tra il regime di impiego a tempo pieno e il regime di impiego a tempo definito (tenendo conto del maggior costo per vari oneri); danno da violazione della c.d. esclusiva, corrispondente alle voci retributive percepite dal docente in costanza di lavoro esclusivo incompatibile con lo svolgimento di attività libero professionale *extramuraria* (nella specie, la prospettazione accusatoria è stata supportata dalla documentazione, acquisita dalla Guardia di Finanza su impulso dell'Ufficio requirente, attestante la contemporanea presenza del professore presso l'Università e presso le strutture in cui operava per lo svolgimento di attività libero-professionale non autorizzata); infine, danno da svolgimento di attività libero professionale vietata o non autorizzata (contestazione totale di € 1.656.079,99).

La Procura regionale per il Lazio ha in corso istruttorie per lo svolgimento di attività medica *extraistituzionale* non autorizzata, per un danno pari a € 118.354,90, mentre sono stati emessi atti di citazione per illegittimo svolgimento di incarichi da parte di un dirigente medico in rapporto di servizio con due diverse Asl, anche per indebita percezione di maggiorazioni retributive (danno per

€ 1.002.336,65), indebita percezione di compensi da parte di medici di medicina generale, per incarichi non autorizzati (€ 177.924,30), da parte di un collaboratore sanitario (€ 110.410,22).

La Sez. III centrale d'appello (n. 270 del 22.7.2022), nell'analizzare la vicenda di un professore associato in regime di tempo pieno presso la Facoltà di Medicina e Chirurgia di una prestigiosa Università, ha affrontato il tema della **giurisdizione** ritenendo la relativa questione infondata, alla luce della pacifica giurisprudenza della Corte regolatrice che, sin dalla nota ordinanza n. 22688/2011, ha riconosciuto la giurisdizione del giudice contabile, rilevando che la prescritta preventiva autorizzazione si profila strumentale al corretto esercizio delle mansioni del pubblico dipendente, in quanto preordinata a garantirne il proficuo svolgimento attraverso il previo controllo dell'Amministrazione sulla possibilità, per il dipendente, d'impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti d'istituto.

L'azione del Procuratore regionale presuppone, in forza dell'art. 53, comma 7, l'omesso versamento dell'importo dovuto, sicché essa va ascritta a pieno titolo nel novero delle azioni di tipo "risarcitorio" piuttosto che "sanzionatorio" (SS.RR. n.26/2019/QM).

La responsabilità amministrativa in esame, infatti, presuppone il danno da mancata entrata, in quanto il versamento dei compensi percepiti in forza di attività illegittimamente svolta dal dipendente pubblico per conto terzi si configura come *obbligo comprimario*, posto a presidio della legalità e dell'efficienza dell'azione amministrativa (Sez. II centrale di appello n. 747 24.12.2018).

Sulla richiesta di riduzione spesso avanzata dalle difese in considerazione delle ritenute fiscali operate (cd. **questione netto-lordo**), il danno è stato ritenuto coincidente, per l'Ente pubblico, con l'intero esborso o con la mancata entrata (in tal senso Sez. II centr. app. n. 536/2018 che richiama anche Sez. III app. n. 396/2016 e Sez. I app. n. 280/2017), in ossequio ai principi di cui alla pronuncia delle Sezioni Riunite n.13/2021<sup>43</sup>.

Con riferimento, inoltre, alla coesistenza tra la fattispecie di cui all'art. 53 comma 7 (**omesso riversamento** dei compensi) e la **violazione del sinallagma contrattuale**, la menzionata sentenza Sez. II centr. app. n. 221/2022 considera integrato un vero e proprio concorso formale di illeciti erariali, pur ritenendo la parziale identità del fatto generatore, con conseguente autonoma valutazione ai fini dell'accertamento delle responsabilità amministrativo-contabili e dei relativi elementi costitutivi (in termini, già Sez. II centr. app. n. 536/2018).

---

<sup>43</sup> Nella pronuncia è stato affermato che "In ipotesi di danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53, comma 7 e seguenti, del d.lgs. n. 165 del 2001 da parte di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la p.a. tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione è da effettuare 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".

Nello stesso senso, anche le Sezioni territoriali (*ex pluribus*, Sez. giur. Lombardia n. 140/2022, in cui la domanda è stata accolta sia in relazione all'accertato mancato riversamento dei proventi percepiti, sia in relazione alle differenze stipendiali; Sez. Giur. Toscana, 4.10.2022, n. 300); infine, nella sentenza della Sez. III centrale di appello n. 95 del 16.3.22, è stata affrontata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, commi 7 e 7-bis del decreto legislativo n. 165/2001, ritenendola infondata, atteso che la disposizione normativa configura un'ipotesi di ordinaria responsabilità risarcitoria tipizzata, senza che la stessa, pertanto, configuri un caso di responsabilità formale.

La menzionata decisione n. 265 21.6.2022 della II Sezione centrale di appello ha poi ritenuto l'ontologica diversità del profilo del doloso occultamento del danno rispetto alla mera omissione di una informazione, omissione che assume rilievo solo ove sussista un obbligo della parte di informare, con conseguente valutazione negativa del silenzio maliziosamente serbato in presenza di uno specifico obbligo giuridico di rendere palesi dette informazioni al datore di lavoro.

La Sezione giurisdizionale per la Toscana, con la sentenza n. 300, ha posto in evidenza l'incompatibilità assoluta dell'opzione per il regime in *intramoenia* con l'esercizio dell'attività privata libero-professionale al di fuori dei locali aziendali, attesa anche la corresponsione dell'indennità di esclusività e di quella di risultato, nonché l'attribuzione dell'indennità di posizione per intero, che è invece ridotta nel caso dell'opzione per l'attività *extra-muraria*<sup>44</sup>.

Anche altre Sezioni territoriali si sono occupate in diverse occasioni dell'argomento; tra le altre, Sez. Giurisdizionale Emilia-Romagna, sent. 18.5.2022 n. 96, con cui è stato condannato un medico di un'Azienda unità sanitaria locale per aver superato il limite allo svolgimento di attività libero-professionale vigente per i medici che prestino attività di assistenza di medicina di base, in convenzione con il S.S.N. e con l'Azienda sanitaria locale<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Prosegue la pronuncia: “Sulla c.d. ALPI, acronimo di “attività libero - professionale intramuraria”, detta anche “intramoenia”, è stato precisato in giurisprudenza che essa si riferisce alle prestazioni erogate al di fuori del normale orario di lavoro dai medici di un ospedale, i quali utilizzano le strutture ambulatoriali e diagnostiche dell'ospedale stesso a fronte del pagamento da parte del paziente di una tariffa. Il medico è tenuto al rilascio di regolare fattura e la spesa, come tutte le spese sanitarie, è detraibile dalle imposte. Le prestazioni sono generalmente le medesime che il medico deve erogare, sulla base del suo contratto di lavoro con il Servizio Sanitario Nazionale, attraverso la normale operatività come medico ospedaliero. Le prestazioni erogate in regime di intramoenia garantiscono al cittadino la possibilità di scegliere il medico a cui rivolgersi per una prestazione. ...il sistema intramoenia non è (...) da intendersi quale alternativo e, quindi, in violazione dell'obbligo di esclusività (perché lo prevede la legge previa autorizzazione) e, anzi, ne è una sua manifestazione complementare e funzionale all'allargamento dell'offerta sanitaria pubblica prima ancora che ad una maggiore realizzazione professionale ed economica dei dirigenti medici del SSN delle aziende sanitarie ed ospedaliere. In questo senso, quindi, l'autorizzazione all'esercizio presuppone un assetto organizzativo e programmatico in cui l'Azienda stabilisca orari, tariffe e spazi destinati. In sintesi, si tratta di assicurare un più alto livello di tutela della salute (ad esempio con lo smaltimento delle liste di attesa e con la valorizzazione delle specifiche competenze professionali dei singoli medici attraverso la scelta diretta dei pazienti)” (Sez. II App., sent. n. 377/2017), oltre che introiti aggiuntivi per l'Amministrazione, alla quale va versata una percentuale dei guadagni”.

<sup>45</sup> Lo status giuridico ed economico dei medici di medicina generale (MMG) è contraddistinto da specifiche limitazioni allo svolgimento della parallela attività libero-professionale, circoscritta al rispetto di precisi confini orari, idonei a non incidere sulla qualità e quantità dell'impegno assunto convenzionalmente verso gli assistiti. La condotta illecita consiste

La sentenza 23.3.2022 n. 64 della Sez. giur. Veneto ha condannato per € 25.000,00, a titolo di dolo, un medico dipendente di una Asl per danno erariale corrispondente alla retribuzione percepita per l'attività libero-professionale non consentita e non dichiarata, svolta presso un ambulatorio privato, durante il rapporto di lavoro.

Fattispecie contestata dalla Procura Campania riguarda l'indebita percezione da parte di medico dirigente I livello U.O.C., autorizzato ad operare in regime di “*intramoenia allargata*”, di somme in contanti per prestazioni effettuate presso lo studio privato, senza l'emissione delle prescritte fatture, eludendo le procedure di prenotazione ospedaliera ed omettendo, altresì, di versare la quota del 21,44% di pertinenza pubblica (€ 105.231,28).

#### **4.2. Altre condotte dannose**

Le **Sezioni territoriali e d'appello**, nel corso dell'anno 2022, si sono occupate anche di fattispecie dannose diverse dai casi - *infra* analizzati - di *malpractice* o di violazione dell'esclusiva.

Numerose le fattispecie correlate ad ipotesi di **condotte truffaldine**:

- la Sez. II app. n. 96 del 15.3.22 ha trattato un'ipotesi di responsabilità nei confronti di un medico alle dipendenze dell'INPS per danno derivante dall'erogazione indebita di assegni di invalidità in favore di soggetti che avevano da lui ottenuto attestazioni medico-legali di stati di invalidità risultati insussistenti e danno da disservizio connesso agli oneri sostenuti dall'Istituto previdenziale per compiere accertamenti sulle attività svolte dal sanitario in relazione alle posizioni risultate affette da anomalie;

- parimenti relativa ad ipotesi di truffa ai danni dello Stato è l'istruttoria, culminata in citazione, relativa ad ipotesi di false certificazioni di invalidità visiva, con una richiesta avanzata dalla Procura regionale della Basilicata di € 365.448,21;

- la Sez. II centrale di appello, con sentenza n. 372/2022, si è pronunciata sull'illecita erogazione “a pioggia” della retribuzione di risultato ai dirigenti dell'Azienda sanitaria regionale del Molise – ASREM per l'anno 2011. L'importo di condanna, a seguito di definizione dell'appello, è di € 328.798,50;

- la Sezione giurisdizionale per il Lazio, con sentenza 14.1.2022, n. 17, ha ravvisato il danno correlato al sovvenzionamento di farmaci in esenzione, a seguito di ricette falsificate, nonché il danno da disservizio, pari ai costi sostenuti per l'attività di controllo, ispettiva o di indagine necessaria a seguito dell'illecito utilizzo delle risorse pubbliche;

---

nell'omessa comunicazione delle modalità di esercizio della propria attività libero professionale nel periodo considerato, con ciò di fatto eludendo la limitazione del numero massimo di assistiti e ottenendo il vantaggio economico della corresponsione di indennità non dovute o erogate in misura maggiore a quella effettivamente spettante.

- la Sezione di appello per la regione siciliana, con sentenza 23 marzo 2022, n. 48, ha affrontato il caso di danno erariale derivante dall'appropriazione di somme nella disponibilità di medici quali agenti contabili addetti alle casse di un presidio ospedaliero, realizzata attraverso un elaborato sistema di "rimborsi fittizi" di *ticket* sanitari e di artifici contabili per far risultare la corrispondenza tra le somme dichiarate come incassate e quelle giacenti in cassaforte;

- altra ipotesi di truffa ai danni del Sistema Sanitario Nazionale è quella realizzata da un medico di medicina generale per esercizio di attività libero professionale, in violazione delle prescrizioni che regolano il rapporto di convenzione e l'assistenza sanitaria di base, condannato, con sentenza n. 96 del 18 maggio 2022, dalla Sezione regionale per l'Emilia-Romagna a risarcire € 354.271,19.

Ancora attuali le decisioni in materia che hanno riconosciuto, oltre al danno patrimoniale, anche il danno all'immagine.

- La Sezione giurisdizionale per la Sardegna, con sentenza 12.9.2022 n. 184, ha condannato un Sanitario, specialista in otorinolaringoiatria in servizio presso diversi ambulatori Asl, già condannato con sentenza definitiva penale perché, in concorso con altri soggetti privati, attestava falsamente, dietro corresponsione di varie utilità, di aver visitato pazienti e collaudato presidi acustici presso ambulatori pubblici, con compilazione delle prescrizioni su ricettari del S.S.N., con il conseguente danno, a carico dello stesso Servizio Sanitario, relativo al pagamento dei presidi uditivi;

- con sentenza (n. 223/2022) della medesima Sezione giurisdizionale per la Sardegna altro soggetto è stato condannato per l'illecita percezione di rimborsi chilometrici ottenuti da una Asl, facendo figurare fittiziamente di essere residente in un Comune diverso da quello reale;

- la Sezione giurisdizionale regionale per la Calabria, con sentenza 23.3.2022, n. 71, ha condannato medici necroscopi per l'omessa comunicazione telematica del decesso all'Inps, ai sensi della normativa di settore, con conseguente indebita erogazione di pensioni a favore di persone decedute;

- la medesima Sezione, con sentenza 29.11.2022, n. 210, ha condannato in via principale una clinica convenzionata con l'Azienda sanitaria territoriale e l'amministratore e, in via sussidiaria, i vertici dell'ASL a risarcire un danno complessivo di oltre € 17.648.000,00. In particolare, la clinica cedeva crediti non liquidi né esigibili, perché soggetti a contenzioso, ovvero inesistenti perché già soddisfatti dalla ASL, per omessa vigilanza, ad una società, la quale azionava i titoli presso vari tribunali e relativo doppio pagamento o pagamento ingiustificato, trattandosi di prestazioni *extra budget*, ovvero non validate.

La decisione ha riconosciuto il rapporto di servizio tra la clinica e il servizio sanitario nazionale in forza del rapporto di convenzione e ha condannato anche il direttore degli affari generali e legali, i direttori generali *pro tempore*, il commissario straordinario e il responsabile del servizio finanziario

dell'azienda per non aver monitorato l'andamento dei vari giudizi esecutivi, proponendo opposizione ai decreti ingiuntivi, in presenza di pretese creditorie palesemente infondate;

- con sentenza 5.10.2022 n. 183 è stata condannata, dalla stessa Sezione territoriale, un'altra casa di cura convenzionata con il Servizio Sanitario Regionale per la cessione dei crediti relativi a prestazioni *extrabudget* (danno € 1.113.600,23);

- con sentenza 22.4.2022 n. 92, la Sezione giurisdizionale per la Calabria ha condannato amministratori e dirigenti di una ASP di Cosenza per la mancata esecuzione del giudizio di ottemperanza e conseguenti spese relative alla nomina del commissario *ad acta* (€ 3.604,00); con sentenza 25.5.2022 n. 118 la medesima Sezione territoriale ha condannato gli amministratori di altra ASP per la cattiva gestione del patrimonio immobiliare (danno € 55.160,00) e, con sentenza 8.6.2022 n. 120, i vertici di altra ASP per l'illegittimità degli incarichi conferiti al personale (danno € 118.812,08).

Sempre in merito a condotte di truffa con riflessi in termini di danno erariale le Procure territoriali hanno promosso diverse azioni.

Un atto introduttivo del giudizio di responsabilità, per un danno complessivo pari ad € 3.874.248,49, preceduto da sequestro conservativo di pari importo, è stato depositato dalla Procura regionale per la Campania per condotta dolosa realizzata dal dirigente di una ASL, preordinata a consentire procedure di affidamento senza gara e con prezzi superiori a quelli di mercato in danno dell'Azienda.

Sempre riguardante una Asl campana è la fattispecie concernente un danno alle pubbliche finanze per le maggiori somme erogate in favore di legali esterni, ai quali sono state liquidate attività processuali mai svolte o non congrue rispetto a quelle effettivamente prestate, in difformità a quanto previsto dal D.M. n. 55 del 2014 (danno contestato € 98.604,92).

La Procura regionale per la Calabria ha poi citato in giudizio dirigenti ed amministratori di una A.S.P. assieme ad una struttura convenzionata per un accordo transattivo sottoscritto in presenza di indebite duplicazioni di pagamenti a vantaggio di una società privata (danno € 4.020.225,75); altra citazione in giudizio nei confronti di otto dirigenti della stessa A.S.P. ha riguardato l'erogazione illegittima di indennità di risultato e di produttività a favore del personale dell'Azienda (danno contestato € 15.696.663,03); la citazione a giudizio di dirigenti ed amministratori di altra A.S.P. è invece correlata alla mancata esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, pur dopo la nomina del Commissario *ad acta*, a seguito del giudizio di ottemperanza (pretesa azionata € 6.909.981,61).

In Puglia è stato contestato ad un funzionario di una Asl un danno di € 123.309,60 per il pagamento di vari beni mai consegnati o comunque inutili e che risultavano acquistati mediante falsi ordini di

acquisto (negli atti venivano richiamati, quali autorizzazioni alla spesa, autentiche deliberazioni di acquisto aventi però ad oggetto forniture già eseguite in favore di reparti sanitari diversi da quelli che risultavano destinatari della nuova fornitura).

La vicenda, ancora in corso di causa, è stata oggetto altresì della sentenza penale, non definitiva, di condanna del Tribunale di Foggia.

Ancora *sub iudice*, in Veneto, la vicenda relativa ad un professore ordinario di una Università che, autorizzato dall'Amministrazione di appartenenza a svolgere l'attività professionale di medico legale-consulente *intramoenia*, faceva accreditare i compensi dell'attività professionale, anziché all'Amministrazione, su un proprio conto corrente bancario a titolo di prestazione occasionale (danno richiesto € 1.074.908,25). In corso di definizione per rito abbreviato, sempre in Veneto, alcuni giudizi instaurati nei confronti di medici di medicina generale dipendenti di Asl per violazione della disciplina in materia di incompatibilità e, in particolare, delle disposizioni dell'Accordo collettivo nazionale di medicina generale che regolano l'esercizio della libera professione dei medici in rapporto di convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale.

In Emilia-Romagna l'atto di citazione, per € 15.242,37, nei confronti di un Sanitario accusato (e condannato in sede penale per la stessa vicenda) di essersi illecitamente appropriato di medicinali dell'Ausl Romagna, di cui aveva la disponibilità in ragione del proprio servizio al 118, è stato definito con rito abbreviato, come da richiesta del convenuto (decreto n. 8/2022/R).

Dalla Procura territoriale per l'Emilia-Romagna è stato aperto un fascicolo relativo a posizioni debitorie della Regione riferite a prestazioni, in eccedenza rispetto ai tetti di spesa, offerte dalle due maggiori Strutture sanitarie private presenti sul territorio; si tratta di una situazione caratterizzata da molte richieste di prestazioni, anche per pratiche sanitarie non richiedenti alta specializzazione, avanzate, da cittadini residenti in altre Regioni, alle due Strutture private, realizzate in zone geografiche strategiche. Una circostanza, quella della migrazione sanitaria, che ha ricadute sul settore anche a livello nazionale, costituendo una sorta di *escamotage* in grado di vanificare le politiche di contenimento della spesa, ancor di più nell'attuale grave situazione economica del Paese.

Oggetto di analisi sono state, in un caso, anche condotte di *mobbing* da parte di un medico nei confronti di un collega, già oggetto di processo davanti al tribunale ordinario in funzione di giudice del lavoro; la Sez II appello, con sentenza 7 marzo 2022 n. 90, ha statuito che l'ottemperanza al giudicato (civile) costituisce solo un elemento sintomatico di un possibile danno erariale ed indice di parametrizzazione della sua consistenza quale danno indiretto.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> L'ottemperanza dell'azienda condannata alla sentenza del giudice civile non si sostituisce, quale fonte di responsabilità amministrativa del medico, alle misure organizzative che si assume abbiano innescato la sequenza causale produttiva del nocimento alla professionalità ed alla salute del sanitario operante nel reparto. In questa prospettiva, perciò, il fatto che il dirigente medico non

Talvolta oggetto di disamina da parte del giudice erariale sono stati danni derivanti da **condotte corruttive/concussive**: la Sez. II centrale di appello, con sentenza 2.2.2022 n. 14, ha riconosciuto la responsabilità per danno all'immagine della struttura di appartenenza di un medico ospedaliero per avere accettato regalie e altri favori - l'assunzione del figlio quale informatore scientifico - da imprese farmaceutiche in cambio della prescrizione di taluni parafarmaci ed integratori, prodotti e distribuiti dalle predette imprese.

In altri casi sono state analizzate ipotesi di cd. **iperprescrittività**: *ex pluribus* la decisione della Sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia 26.10.2022 n. 55, in materia di danno subito dall'Amministrazione sanitaria per la spesa inutilmente sostenuta per l'acquisto di farmaci a base di oppiacei.

La Procura regionale per il Lazio ha esaminato casi di illegittima prescrizione di stupefacenti, con un danno di oltre € 270.000.

Numerosi anche i casi di **condotte assenteistiche** di soggetti appartenenti al comparto sanitario. Con sentenza della Sez. II di appello 31.3.2022 n. 127, il danno è stato quantificato in misura pari alla retribuzione indebita percepita per le ore in cui due medici si erano ingiustificatamente assentati dal servizio, compresi i buoni pasto non spettanti, oltre al danno all'immagine da assenteismo, per avere falsamente attestato la loro presenza in servizio tramite il *badge* in dotazione; la medesima Sezione, con sentenza 29.7.2022 n. 339, ha statuito che la disposizione recata dall'art.55-*quinquies* d.lgs. n. 165/2001 non risente degli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 61/2020 e la risarcibilità del danno all'immagine in ipotesi di assenteismo fraudolento opera a prescindere da qualsivoglia condizione sostanziale e/o processuale non espressamente prevista dalla norma stessa.

La Sezione giurisdizionale per la Toscana, con decisione 11.4.2022 n. 72, ha condannato un medico di Medicina Generale, nonché medico di Continuità Assistenziale, responsabile di assenteismo fraudolento da un presidio ospedaliero predisposto proprio per far fronte all'emergenza Covid-19 nel periodo di elevatissima criticità del sistema sanitario e di vulnerabilità del tessuto sociale.

È stato, poi, introdotto dalla Procura regionale per la Puglia un giudizio nei confronti del responsabile dell'area burocratica legale, del direttore amministrativo e di quello generale, per il danno causato ad un'Azienda Ospedaliera Universitaria per l'indebita liquidazione della retribuzione individuale di anzianità in favore di un dirigente a tempo determinato, nonostante la normativa contraria e il relativo chiarimento da parte dell'A.R.AN.

---

abbia contribuito, partecipando al giudizio, alla formazione del convincimento del giudice del lavoro sulla configurabilità di condotte mobbizzanti ed alla determinazione della misura del pertinente risarcimento non si ripercuote negativamente sul diritto di difesa che il sanitario può pienamente esercitare nel giudizio per responsabilità amministrativa.

Una citazione in giudizio azionata dalla Procura Campania ha riguardato 19 dipendenti di un'azienda sanitaria per il risarcimento di € 181.792, a seguito di un ampio fenomeno di assenteismo per false attestazioni di presenza, con un contestato danno sia per le retribuzioni indebitamente percepite e sia per lesione dell'immagine patita dall'Amministrazione.

Riguarda ancora episodi di assenteismo l'atto di citazione emesso dalla Procura regionale Sardegna per l'assenza ingiustificata dal servizio, mediante reiterate condotte volontarie di natura fraudolenta, da parte di un sanitario, per complessivi danni (patrimoniale, da disservizio e all'immagine) pari ad oltre € 700.000; è stato altresì accordato il sequestro conservativo *ante causam*.

Dalla Procura per il Trentino-Alto Adige – Trento è stato contestato a due primari dell'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari il danno di € 101.644,92, patito dall'Amministrazione in seguito alla condanna, in un giudizio civile promosso da un dirigente medico per le condotte di *mobbing*.

La Procura regionale per il Lazio ha inoltre contestato l'illegittima gestione dei PAI (Piani di Assistenza Individuale) con un danno conseguente alla sovrapproduzione per la Asl pari ad € 127.502,00.

Va, infine, menzionata la recente sentenza 26 ottobre 2022, n. 55, della sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia, che ha condannato a risarcire all'ASL la somma di euro 80.000 un medico di medicina generale responsabile di aver illecitamente prescritto un farmaco con un principio attivo oppioide a soggetti tossicodipendenti e loro familiari, in assenza di finalità terapeutiche; le ingenti quantità venivano, in parte, cedute a terzi dai pazienti, con la successiva contestazione del relativo reato di spaccio di sostanze stupefacenti.

## **5. La spesa sanitaria e i danni correlati.**

Come accennato, la responsabilità della corretta spesa sanitaria ricade non soltanto sulle Amministrazioni Pubbliche *stricto sensu*, come le Aziende sanitarie pubbliche, ma anche su quelle private accreditate dal Servizio Sanitario Nazionale.

La giurisprudenza ha infatti ribadito che esse sono incaricate di pubblico servizio e veri e propri “*uffici dell'Amministrazione sanitaria*”, obbligati al raggiungimento dei fini dell'Amministrazione, a seguito della stipula delle convenzioni nelle quali si stabiliscono le prestazioni da rendere nel regime di accreditamento ed il tetto massimo di risorse ad esse destinate. Pertanto, le strutture accreditate devono valutare se le prestazioni siano o meno erogabili, in quanto previste o meno nelle convenzioni e nel *budget* assegnato, come quelle rese a favore di soggetti di altre regioni ovvero quelle di emergenza/urgenza o dialisi.

Ne consegue la responsabilità, per mancato rispetto del dovere di servizio, derivante dal superamento del tetto di spesa nel caso di esecuzione di prestazioni non previamente autorizzate, *over*

*budget* e, comunque, pagate al di fuori delle ordinarie procedure amministrative o mediante artificioso contenzioso (Sezione giurisdizionale per la Calabria, sentenza 5.10.2022, n. 183).

Non è stata ritenuta, invece, la sussistenza di un danno erariale per l'erogazione di una quota aggiuntiva pari ad € 5 sulla quota oraria del servizio di continuità assistenziale, da parte dei rappresentanti di parte pubblica del Comitato permanente aziendale, in assenza di specifici progetti volti ad incrementare l'efficienza e ad accrescere la qualità del servizio reso (Sezione Giurisdizionale per la Liguria, sentenza 2.2.2022, n. 18).

Dalla Procura territoriale per le Marche è stato notificato un invito a fornire deduzioni con istanza di sequestro conservativo ad un infermiere, dipendente di un ente del Sistema Sanitario Regionale, per avere simulato vaccinazioni, dietro compenso, in favore di una moltitudine di individui, che ambivano a ottenere il “*Green Pass*” senza sottoporsi alla vaccinazione, cagionando danni patrimoniali, diretti e indiretti, tanto all'ente di appartenenza, quanto alla *Struttura commissariale nazionale per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19*, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il giudizio cautelare è stato definito con ordinanza mentre, essendo il relativo procedimento penale ancora in fase di indagini preliminari, nell'ammontare del danno contestato non è stato compreso il danno all'immagine.

Significativa è poi la vertenza, aperta dalla Procura territoriale Puglia, nei confronti del Direttore Area Gestione Patrimonio di un'Azienda Sanitaria Locale e del Dirigente dell'U.O. Appalti e Contratti della stessa Asl che, con condotta gravemente colpevole, istruendo e formulando la proposta di delibera di aggiudicazione della fornitura di un disinfettante ad una ditta, sulla base di dati non corretti e senza il parere del Dipartimento Gestione del Farmaco, determinavano un teorico prezzo di aggiudicazione errato, con conseguente indebito maggior esborso per il bilancio della Asl per € 285.155,41.

Si segnala un invito a dedurre della Procura regionale per la Puglia, per la prescrizione di false ricette, da parte di un medico di medicina generale, al duplice scopo di procurarsi medicinali anche ad alto costo da consegnare ad un ricettatore per la rivendita in Albania e promuovere la vendita, dietro compensi illeciti, di medicinali proposti da informatori scientifici e con il coinvolgimento di numerosi farmacisti (danno di € 568.909,86).

Dalla Procura territoriale per la regione siciliana è stata promossa azione di responsabilità, nei confronti del Responsabile del Settore e del R.U.P. di un Comune, per un danno erariale pari ad € 120.000,00, per avere utilizzato un finanziamento concesso, con fondi statali, per finalità estranee a quelle a cui lo stesso era destinato (“*Misure per favorire le opportunità e per il contrasto alla povertà educativa*”, del D.L. n. 73/2021, contenente “*Misure urgenti connesse all'emergenza da Covid-19*,”

*per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*”). In particolare, il Comune aveva destinato la quasi totalità della somma finanziata all’acquisto di quattro SUV e a un’iniziativa ricreativa di scarsa importanza.

All’archiviazione ha invece condotto una istruttoria condotta in Valle d’Aosta relativa all’acquisizione di un’area da adibire a parcheggio pluripiano interrato nell’ambito dell’ampliamento di un complesso ospedaliero, con procedura ritenuta non regolare e a prezzo di acquisto sovrastimato.

Dalla Procura regionale per la Campania è stata svolta un’indagine (iniziata già lo scorso anno) relativa alla gestione dell’emergenza pandemica da Covid-19, riguardante l’indebita percezione di provvidenze pubbliche da parte delle cliniche private per effetto di accordo intercorso tra la Regione e l’AIOP (Associazione Italiana Ospedalità Privata); l’intervento della Procura contabile ha scongiurato un danno derivante dal pagamento di prestazioni sanitarie, mai rese né rendicontate, pari ad oltre 40 milioni di euro (corrispondente alle fatture emesse dalle cliniche per prestazioni di cura non rese); attualmente si sta procedendo per il recupero di un danno, attuale e concreto – che residua all’esito dell’effetto conformativo - pari ad oltre 3 milioni di euro. È stato depositato, a tal proposito, atto di citazione per un importo di € 220.000,00 in favore di una Asl nei confronti di un dirigente dell’Amministrazione regionale e del legale rappresentante di una clinica privata aderenti all’accordo insistenti sul territorio della relativa provincia.

Per effetto dell’integrale recupero del danno, acclarato dalle indagini delegate con supplemento istruttorio, le altre istruttorie relative alle altre Aziende sanitarie sono state invece archiviate con decreto tempestivamente notificato a tutti i soggetti invitati.

È stato inoltre proposto appello dalla Procura per l’Emilia-Romagna avverso la sentenza n. 72/2022, che ha ritenuto l’assenza della colpa grave omissiva, ai sensi dell’art. 21 del d.l. n. 76/2020, nei confronti di un dipendente pubblico che, omettendo di attivarsi tempestivamente all’entrata in funzione di impianto di allarme che segnalava il guasto del congelatore della farmacia, causava un danno erariale di € 16.406,97 in ragione della perdita per deterioramento di dosi di vaccino anti Covid-19, destinate ad essere somministrate alle categorie aventi diritto in esecuzione del Piano vaccinale nazionale. Il pregiudizio è stato quantificato in € 15.792,00, per la perdita dei vaccini destinati alla campagna vaccinale, ed in € 614,97 per la spesa sostenuta dall’Ausl al fine di impiegare il maggior numero possibile di dosi di vaccino entro i parametri di sicurezza previsti.

Dalla Procura per il Friuli-Venezia Giulia è stata esercitata azione (integralmente accolta con sentenza 23.9.2022 n. 46) nei confronti di un medico convenzionato, il quale registrava a sistema l’avvenuta vaccinazione antinfluenzale di pazienti *over* 60 di età, esponendo ad inutile spesa il S.S.R. per l’acquisto dei vaccini – non più comunque utilizzabili perché lasciati scadere – e per l’erogazione

dei compensi e degli incentivi previsti dalla normativa contrattuale statale, regionale e dagli atti aziendali in ragione del raggiungimento – disatteso – di un obiettivo di politica sanitaria.

Dalla Procura per il Trentino A.A. – Trento è stata emessa citazione avverso due aziende e i rispettivi amministratori per aver indebitamente percepito i contributi previsti dalla L. P. n. 3/2020, volti ad attenuare gli effetti per le piccole e medie imprese trentine della pandemia da Covid-19.

La Procura regionale per il Lazio ha notificato la citazione a giudizio per la percezione illegittima di finanziamenti per lavori di messa in sicurezza e riqualificazione energetica di un Padiglione ospedaliero di un noto nosocomio romano (danno per € 133.890,15). È stata, inoltre, contestata una fattispecie dannosa a seguito di illecite aggiudicazioni di appalti per forniture mediche monouso (danno per € 173.733,65, oltre al danno all'immagine dell'Azienda ospedaliera).

Dalla medesima Procura sono state recuperate ingenti somme a seguito di istruttorie per altri casi di *malpractice* medica, nonché a seguito di esecuzione di decisioni di condanna.

**RASSEGNA DELLE PIU' SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE NEL 2022  
DALLA CORTE COSTITUZIONALE E DALLA CORTE DI CASSAZIONE  
NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI  
(V.P.G. ANTONGIULIO MARTINA)**

*Sommario: Premessa; Le più significative pronunce della Corte costituzionale: 1. Sentenza n. 203 del 28 luglio 2022: divieto della chiamata in causa iussu iudicis nel processo contabile (questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, primo e secondo comma, c.g.c.); 2. Sentenza n. 90 dell'11.04.2022: casa da giuoco e atto politico (conflitto di attribuzioni); 3. Sentenza n. 233 del 21.11.2022: perimetro sanitario e rimborso di mutuo (questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della L.R. Siciliana 17 marzo 2016, n. 3); 4. Sentenza n. 66/2022 dell'11.03.2022: società scorporate e disciplina degli agenti contabili (questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160). Le più significative pronunce della Corte di cassazione: 1. Il sindacato della S.C. sulle sentenze della Corte dei conti: 1.1 I motivi inerenti alla giurisdizione e l'inammissibilità del sindacato su errores in procedendo ed errores in iudicando; 1.2 Il sindacato sull'attività discrezionale; 1.3 Questioni processuali; 2. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte regolatrice: 2.1 I "criteri di collegamento" idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti; 2.2 Il concorso dell'azione di responsabilità amministrativa e dell'azione civile risarcitoria; 2.3 Consigli regionali e gruppi consiliari; 2.4 Incarichi extraistituzionali non autorizzati; 2.5 Società partecipate; 2.6 Ausili finanziari pubblici; 2.7 Prelievo supplementare "quote latte"; 2.8 Agenti contabili;*

**Premessa**

Nel corso del 2022, 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.

**Le più significative pronunce della Corte costituzionale**

**1. Sentenza n. 203 del 28 luglio 2022: divieto della chiamata in causa iussu iudicis nel processo contabile (questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, primo e secondo comma, c.g.c.).**

Con sentenza n. 203 del 28 luglio 2022, la Corte costituzionale, investita delle censure di illegittimità costituzionale dell'art. 83, primo e secondo comma, c.g.c.<sup>47</sup> (Allegato 1 al D.lgs. 26.08.2016, n. 174, come modificato dall'art. 44, primo comma, lettere b) e c) del D.lgs. 07.10.2019, n. 114 recante disposizioni integrative e correttive al c.g.c.), ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost. e non fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 76 e 81 Cost.

Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate con sentenza non definitiva - ordinanza dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, nel corso di un giudizio di responsabilità amministrativa promosso dalla Procura regionale nei confronti di dipendenti, del segretario generale e del sindaco di un comune per il risarcimento dei danni patrimoniale e non patrimoniale (per il conseguente pregiudizio arrecato all'efficienza e al buon andamento della P.A.), subiti dall'ente locale in dipendenza della mancata riscossione di canoni e di indennità di occupazione relativi ad immobili ad uso abitativo e commerciale, non più riscuotibili per inutile decorso del termine prescrizione, conseguente al comportamento omissivo serbato dai convenuti.

Costituiti in giudizio, nel contestare la propria responsabilità, alcuni dei convenuti hanno allegato che il danno avrebbe dovuto essere ascritto a due società concessionarie del servizio di riscossione, chiedendo che venisse integrato il contraddittorio nei confronti delle stesse; richiesta cui il P.M. replicava ritenendo non fosse necessario.

La Sezione territoriale, disattese le eccezioni pregiudiziali di nullità/inammissibilità dell'atto introduttivo e degli atti istruttori e l'eccezione preliminare di prescrizione proposte dai convenuti, dichiarata inammissibile la domanda relativa al danno non patrimoniale, richiamato il disposto di cui all'art. 83 c.g.c., che prevede al primo comma, che *“nel giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice”*, rilevato che *“le argomentazioni svolte da alcuni convenuti nel presente giudizio, in punto di necessità dell'integrazione del contraddittorio, risultino particolarmente pregnanti, al fine di far emergere l'incompletezza della valutazione del*

---

<sup>47</sup> L'art. 83 (rubricato “Pluralità di parti”) c.g.c. (all. I al D.Lgs. 174/2016), nel testo risultante a seguito delle modifiche apportatevi dall'art. 44, primo comma, lett.a), b) e c) del D.Lgs. n. 114/2019 (modifiche che hanno investito la rubrica ed il primo e secondo comma dell'articolo), prevede che *“nel giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice”* (primo comma), che *“quando il fatto dannoso è causato da più persone ed alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo, se si tratta di responsabilità parziaria, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza”* (secondo comma), che *“soltanto qualora nel corso del processo emergano fatti nuovi rispetto a quelli posti a base dell'atto introduttivo del giudizio, il giudice ordina la trasmissione degli atti al pubblico ministero per le valutazioni di competenza, senza sospendere il processo. Il pubblico ministero non può comunque procedere nei confronti di soggetto già destinatario di formale provvedimento di archiviazione, ovvero di soggetto per il quale, nel corso dell'attività istruttoria precedente l'adozione dell'invito a dedurre, sia stata valutata l'infondatezza del contributo causale della condotta al fatto dannoso, salvo che l'elemento nuovo segnalatogli consista in un fatto sopravvenuto, ovvero preesistente, ma dolosamente occultato, e ne sussistano motivate ragioni”* (terzo comma) e che *“nei casi di cui all'ultimo periodo del comma 3, il pubblico ministero non può comunque disporre la citazione a giudizio, se non previa notifica dell'invito a dedurre di cui all'articolo 67”* (quarto comma).

*merito della fattispecie eseguibile dal Collegio, in applicazione del surriportato divieto*”, ha ritenuto di sottoporre al sindacato di legittimità del Giudice delle Leggi le suddette disposizioni normative di cui al primo e secondo comma dell’art. 83 c.g.c.

In punto di rilevanza, la Corte costituzionale ha ritenuto adeguata e, comunque, non manifestamente implausibile la motivazione addotta dalla Sezione territoriale che, con l’ordinanza di rimessione, premesso che, in ambito di responsabilità amministrativo-contabile e in ipotesi (quale quella all’esame) di sussistenza dell’elemento psicologico della colpa grave, vige la regola della ‘parziarietà’ dell’obbligazione risarcitoria e che *“in tali fattispecie non si verificano in nessun caso ipotesi di ‘litisconsorzio necessario’ che comportino eventualmente un’integrazione del contraddittorio”*<sup>48</sup>, ha lamentato che *“l’inderogabile preclusione imposta dalla norma in parola all’ordine di integrazione del contraddittorio da impartire da parte del giudicante, è suscettibile di arrecare insanabile vulnus al corretto inquadramento di fattispecie che -come quella in esame- per il loro elevato grado di complessità, non si prestano ad essere delineate, valutate e definite senza acquisire l’apporto al contraddittorio di ulteriori soggetti”*, in quanto *“il divieto imposto al giudicante all’ampliamento della platea degli evocati in giudizio dall’attore pubblico, preclude in radice l’individuazione di responsabilità concorrenti per effetto della quale disporre lo scomputo, parziale o totale, di quote di responsabilità prospettate dal requirente come addebitabili ai convenuti”* per cui *“in applicazione, quindi, dei primi due commi dell’art. 83 c.g.c. - imprescindibile nel presente giudizio, in presenza di istanze all’uopo formulate da vari convenuti - il Collegio dovrebbe comunque decidere sull’esistenza di fatti preclusivi della domanda attorea, ovvero....di autonome condotte di altri soggetti peraltro non evocati in giudizio, che costituendo pur solo parzialmente il motivo dell’insorgenza del danno lamentato, riducano la responsabilità dei convenuti ovvero la eliminino del tutto, senza tuttavia poter procedere all’integrazione del contraddittorio nei confronti di terzi e senza che l’eventuale statuizione finale abbia efficacia verso di loro”*.

Nel merito delle dedotte censure di legittimità costituzionale, il giudice delle leggi ha premesso una sintetica ricostruzione del complessivo quadro normativo di riferimento, avuto riguardo alla

---

<sup>48</sup> Per vero, nessun litisconsorzio necessario è, in termini generali, prospettabile con riferimento alle domande risarcitorie, nell’ipotesi in cui, alla causazione del danno, abbiano concorso più persone, non solo nell’ipotesi di parziarietà dell’obbligazione (l’art. 11 c.p.c., prevede in termini di mera eventualità l’ipotesi che sia “chiesto contro più persone l’adempimento per quote di un’obbligazione”) ma anche quando sia configurabile un vincolo di solidarietà (secondo quella che, per l’illecito civile, costituisce, a termini dell’art. 2055 cod.civ., la regola generale), ben potendo (com’è dato argomentare dall’art. 1306 cod.civ.) il giudizio utilmente svolgersi anche nei riguardi di uno solo o di alcuni dei coresponsabili coobbligati (cfr. *ex multis*, Cass. Sez. III, 10/04/2014 n. 8413, Cass. Sez. III, 06.04.2006 n°8105, Cass. Sez. III, 02/07/1997 n°5944, Cass. Sez. I, 14.01.2000 n°347) atteso che l’obbligazione solidale, pur avendo ad oggetto una medesima prestazione, si configura come una pluralità di rapporti giuridici di credito-debito tra loro distinti (Cass. Sez. I, 25.05.1995 n°5738).

In pratica, un litisconsorzio necessario nel giudizio di responsabilità amministrativa dovrebbe essere configurabile solo nell’ipotesi di prosecuzione del giudizio da parte degli eredi del presunto responsabile deceduto in corso di causa, ovvero di riassunzione del giudizio stesso nei loro confronti (riassunzione cui l’organo requirente procede laddove ricorrano i presupposti per la trasmissione dell’obbligazione risarcitoria agli eredi e, pertanto, a termini dell’art. 1, primo comma, L. 20/1994, “nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi”; cfr. art. 107, sesto comma, c.g.c.).

disciplina della responsabilità amministrativa, evidenziandone le caratteristiche peculiari fra le quali, a seguito della novella operata dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, la *“regola generale della parziarietà della stessa, atteso che, per un verso, ai sensi dell’art. 1, comma 1-quater, se “il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso, e, per un altro, giusta il comma 1-quinquies, sono responsabili solidalmente i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo”* che *“si distingue da quella, salve diverse previsioni di legge, della solidarietà dell’obbligazione sul versante passivo operante nella responsabilità civile, contrattuale ed extracontrattuale (artt. 1292 e 2055 cod. civ.)”* evidenziando, in proposito, che *“da questi presupposti differenziati per l’affermazione della responsabilità del pubblico agente sul piano civile e contabile deriva che l’azione di responsabilità per danno erariale promossa dal PM dinanzi alla Corte dei conti e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali”* e che *“ciò significa che un pubblico agente può essere convenuto affinché ne venga accertata la responsabilità per entrambi i titoli ovvero essere attinto da una soltanto delle due azioni, non sussistendo i presupposti per l’esercizio di entrambe, senza naturalmente che vi sia cumulo del danno risarcibile, erariale o civile”*. Sul versante processuale il giudice delle leggi, rilevato che *“il potere del giudice contabile di disporre la chiamata in causa di soggetti non evocati nel giudizio di responsabilità erariale dal PM era espressamente contemplato dall’art. 47 del r.d. n. 1038 del 1933, il cui secondo periodo stabiliva che «l’intervento può essere anche ordinato dalla sezione d’ufficio, o anche su richiesta del procuratore generale o di una delle parti»,* ha evidenziato che, successivamente, *“a fronte dell’estensione del novero delle garanzie del giusto processo contemplate dall’art. 111 Cost., ad opera della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell’articolo 111 della Costituzione), è stata tuttavia messa in discussione, da parte della stessa giurisprudenza contabile, la compatibilità del potere dell’autorità giudiziaria, almeno nel processo di responsabilità amministrativa, di ordinare la chiamata in causa di soggetti non evocati dal PM, con il principio dell’imparzialità del giudice”*.

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale, premesso che la norma di cui all’art. 83 c.g.c. è stata emanata dal Governo in attuazione della delega contenuta nell’art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e che nell’ambito dei principi di delega espressi dal comma 2, lettera g), del predetto art. 20, volti a riordinare la fase istruttoria e dell’emissione di eventuale invito a dedurre in conformità ai seguenti principi, si colloca quello stabilito dal numero 6), che demandava al Governo di contemplare la preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa, su ordine del giudice e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni, di soggetto già destinatario di formalizzata archiviazione, ha evidenziato

che detta norma, che, al primo comma, stabilisce che nel giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice, ha *“codificato l’orientamento affermato dalla giurisprudenza dominante delle sezioni centrali della Corte dei conti ancora nella vigenza dell’art. 47 del regolamento di procedura, la quale aveva ritenuto, come evidenziato, specie dopo le modifiche operate dalla legge cost. n. 2 del 1999 all’art. 111 Cost., che la mancata chiamata in giudizio da parte del PM di soggetti nei confronti dei quali lo stesso non avesse ritenuto di procedere con l’azione di responsabilità non comporta la necessaria integrazione del contraddittorio iussu iudicis, ben potendo il giudice, senza violare il principio della domanda e il proprio ruolo equidistante tra le parti, compiere un accertamento incidentale di responsabilità al solo scopo dell’esatta determinazione delle quote di danno da porre a carico dei soggetti evocati in giudizio”*.

Passando all’esame delle dedotte censure di legittimità costituzionale, prospettate nei confronti del primo e secondo comma dell’art. 83 c.g.c, il giudice delle leggi ha, innanzi tutto, escluso la violazione dell’art. 76 Cost., avuto riguardo al parametro interposto costituito dall’art. 20 della legge n. 124 del 2015, che ha previsto la delega in forza della quale è stato emanato il codice di giustizia contabile e il successivo decreto correttivo n. 114 del 2019. A tal riguardo, la Corte costituzionale ha osservato che, se è vero che la stessa Corte con l’ordinanza n. 261 del 2006, *“aveva dato atto del diverso assetto risultante dall’applicazione dell’art. 47, affermando che esso consentiva al giudice di ordinare «l’intervento in causa dei concorrenti nella causazione del danno pubblico (allargamento del contraddittorio non impedito dal fatto che la loro posizione sia stata archiviata dal Procuratore regionale, non formandosi il giudicato con l’archiviazione)”* cosicché *“la mancanza di un controllo giurisdizionale sul provvedimento di archiviazione del PM trovava un parziale riequilibrio nel potere sindacatorio del giudice, che poteva, d’ufficio, allargare il contraddittorio anche nei confronti di chi non era stato destinatario dell’azione di responsabilità amministrativa”*, non è men vero come *“si tratti, però, di un modulo processuale datato, non coessenziale alla peculiarità dello specifico giudizio di responsabilità amministrativa per danno erariale e anzi destinato a essere rivisto in ragione dell’avvenuta esplicitazione in Costituzione del principio di terzietà del giudice (art. 111, secondo comma, Cost.), come del resto, già prima dell’introduzione del nuovo codice di rito, veniva affermandosi nel più recente orientamento della giurisprudenza della Corte dei conti”* e come *“l’esercizio dei pur ampi poteri officiosi del giudice non può comportare l’estensione soggettiva, iussu iudicis, dell’azione promossa dal PM, che ne ha la piena disponibilità secondo un criterio di esclusività, quale proiezione del principio della domanda, tipico dell’ordinario codice di rito (art. 99 cod. proc. civ.); principio che peraltro è espressamente richiamato dallo stesso codice di giustizia contabile (art. 7, comma 2)”*, e dall’altro, *che se il suddetto criterio di delega – quello del numero 6) della lettera g) del comma 2 dell’art. 20 citato, che preclude la chiamata officiosa del terzo –*

*prosegue: «e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di formalizzata archiviazione», la congiunzione coordinativa che lega le due proposizioni del criterio non pone una condizione limitativa della preclusione della chiamata officiosa del terzo, bensì introduce una specificazione parallela del criterio, che poi ha trovato attuazione nel comma 3 dell'art. 83» ovvero che «una volta intervenuto un provvedimento formale di archiviazione, non solo non è possibile la chiamata del terzo per ordine del giudice, ma la posizione del terzo diventa immune e schermata dal provvedimento, pur trattandosi di una preclusione processuale e non già di un giudicato sostanziale favorevole» per cui «la regola generale è che «il pubblico ministero non può comunque procedere nei confronti di soggetto già destinatario di formale provvedimento di archiviazione», sempre che non si tratti di «fatti nuovi rispetto a quelli posti a base dell'atto introduttivo del giudizio». Tale è il «fatto sopravvenuto, ovvero preesistente, ma dolosamente occultato», sempre che «ne sussistano motivate ragioni» (art. 83, comma 3) e «il giudice che rilevi la sussistenza di «fatti nuovi», tali da far ritenere la corresponsabilità di un terzo, non convenuto in giudizio, ha un potere officioso (non già di chiamata in giudizio del terzo, bensì) di «segnalazione» al pubblico ministero: «il giudice ordina la trasmissione degli atti al pubblico ministero per le valutazioni di competenza»», donde la conclusione nel senso che «in definitiva l'art. 83, nella cadenza dei suoi commi, detta una disciplina organica e pienamente coerente con il criterio di delega: a) in generale – ossia in alcun caso – non è possibile la chiamata officiosa in giudizio del terzo, quand'anche ritenuto dal giudice corresponsabile del danno erariale (comma 1); b) l'apporto causativo del danno erariale ad opera del terzo può venire in rilievo solo per dimensionare e quindi ridurre la responsabilità di chi è convenuto in giudizio per iniziativa del PM (comma 2); c) la posizione del terzo può essere rimessa in gioco a seguito di «segnalazione» del giudice, sul presupposto della sussistenza di «fatti nuovi», ma solo per iniziativa del PM (comma 3) e nel rispetto della fondamentale garanzia del previo invito, al terzo, a dedurre e disculparsi (comma 4)»<sup>49</sup>.*

---

<sup>49</sup> Secondo l'Alta Corte il criterio di delega non sarebbe «violato neppure sotto il profilo della portata generale della preclusione della chiamata del terzo per ordine del giudice, tale non solo da superare il regime di cui all'art. 47 del regolamento di procedura del 1933, ma anche da non lasciare spazio al parallelo intervento per ordine del giudice di cui all'art. 107 cod. proc. civ.» In proposito, rilevato che «c'è una netta differenza tra la chiamata per ordine del giudice ex art. 47 citato, che – per come è stato interpretato dalla giurisprudenza – comportava l'estensione dell'azione di responsabilità amministrativa al terzo chiamato, e l'intervento per ordine del giudice ai sensi dell'art. 107 cod. proc. civ., che, veicolato peraltro da una valutazione di «opportunità» fatta dal giudice stesso, lascia invece inalterati i presupposti soggettivi e oggettivi della domanda, determinando solo l'estensione dell'efficacia soggettiva dell'accertamento (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 10 agosto 1996, n. 7436), salvo che non sia la parte attrice ad estendere la domanda al terzo chiamato» ed evidenziato che «non di meno c'è da considerare che nel giudizio di responsabilità per danno erariale l'ordine del giudice sarebbe diretto al PM, che dovrebbe notificare al terzo l'atto introduttivo del giudizio, sicché sarebbe pressoché ineluttabile che ci sia anche l'estensione al terzo della domanda risarcitoria, così riproponendosi, per altra via, il modello processuale dell'art. 47 del regolamento di procedura del 1933 che il legislatore delegante chiaramente ha voluto superare», il giudice delle leggi ha ritenuto che «ciò rende coerente – sul piano dell'art. 76 Cost. – la disposizione censurata al criterio direttivo e giustifica l'ampiezza della preclusione posta dal comma 1 dell'art. 83, che non fa salva – come invece vorrebbe la Corte rimettente – neppure la possibilità dell'intervento per ordine del giudice ai sensi dell'art. 107 cod. proc. civ.».

Occorre osservare che se l'art. 83, primo comma, c.g.c. nel prevedere che «nel giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice» evidentemente esclude l'applicabilità dell'istituto dell'intervento *iussu iudicis* di cui

Con riferimento alle questioni poste con riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., la Corte costituzionale, dato atto che *“non è indifferente per il terzo che il giudice, in ipotesi, per giustificare il ridimensionamento della responsabilità parziaria di ciascun convenuto, o addirittura la ritenuta insussistenza di ogni sua responsabilità, faccia riferimento all’apporto (concorrente o finanche esclusivo) del terzo stesso nella causazione del danno erariale”*, ha, peraltro, ritenuto che *“una volta esclusi, sia la chiamata (ex art. 47 citato, ormai abrogato), sia l’intervento (ex art. 107 cod. proc. civ., per la preclusione posta dalla disposizione censurata) in giudizio del terzo per ordine del giudice (per le ragioni sopra esaminate) – rimarrebbe l’ipotesi di un’iniziativa volontaria del terzo stesso, la quale, però, implica la costruzione di una fattispecie processuale di intervento in giudizio del terzo e, prima ancora, di un’ipotesi di segnalazione a quest’ultimo (denuntiatio litis) ad opera del giudice stesso, in parallelismo alla già prevista segnalazione al PM dei «fatti nuovi», perché il terzo sia posto in condizione di conoscere della controversia e di valutare le iniziative da prendere a sua tutela”*, che, però, sono scelte di sistema e, pertanto, *“in definitiva, scelte devolute al legislatore - il quale dispone di un’ampia discrezionalità nella formazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute - che vedono nel*

---

all’art. 107 c.p.c., che prevede che *“il giudice, quando ritiene opportuno che il processo si svolga in confronto di un terzo al quale la causa è comune, ne ordina l’intervento”* da attuarsi con le modalità di cui all’art. 270 c.p.c. e cioè con la chiamata di un terzo nel processo ad istanza della parte più diligente (in pratica della parte che ha interesse alla prosecuzione del processo), considerato che hanno entrambi riguardo, rispettivamente, nell’escludere e nell’ammetterla, alla chiamata in causa per ordine del giudice, più complessi sono i rapporti fra l’art. 83, primo comma, c.g.c. e l’art. 47 dell’abrogato regolamento di procedura di cui al R.D. 1038/1933.

Occorre infatti osservare che l’art. 47 del R.D. 13.08.1933 n° 1038 (recante approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti) disponendo che *“chiunque abbia interesse nella controversia può intervenire in causa con atto notificato alle parti e depositato nella segreteria della sezione”* e che *“l’intervento può essere anche ordinato dalla sezione d’ufficio, o anche su richiesta del procuratore generale o di una delle parti”*, e, pertanto, contemplando solo l’intervento volontario ex art. 105 c.p.c. e l’intervento *iussu iudicis* ex art. 107 c.p.c., non prevedeva, quale autonoma fattispecie di estensione del contraddittorio nel processo contabile, l’intervento ad istanza di parte di cui all’art. 106 c.p.c. (cfr. Sez. II giur. app. del 18/12/2001 n°389, Sez. giur. Sardegna, 12.02.2003 n°90), che doveva considerarsi “assorbita” nella previsione dell’intervento *iussu iudicis*, come palesato dal rilievo che, anche quando fosse richiesta dalle parti o del P.M., la chiamata in causa era, a termini dell’art. 47 R.D. cit., ordinata e non semplicemente autorizzata (come, invece, previsto dalle disposizioni di cui agli artt. 183, quinto comma, secondo periodo, e 269, terzo comma, c.p.c.), per cui è evidente come, secondo la disciplina di cui all’art. 47 cit., la richiesta dell’organo requirente o della parte privata assolveva una funzione meramente sollecitatoria di un potere esercitabile ex officio.

A seguito dell’abrogazione del suddetto regolamento di procedura, l’ipotesi della chiamata in causa ad istanza di parte, già “assorbita” nella previsione di cui all’art. 47 R.D. 1038/1933, non è più disciplinata, considerato che il c.g.c. se esclude espressamente, all’art.83, primo comma, l’intervento *iussu iudicis* e contempla, all’art. 85, l’intervento volontario (peraltro limitatamente all’intervento *ad adiuvandum*), di converso nulla prevede in ordine all’intervento ad istanza di parte, di cui all’art. 106 c.p.c., che stabilisce che ciascuna parte può chiamare nel processo un terzo al quale ritiene comune la causa o dal quale pretende essere garantita; disposizione che, costituendo espressione di principi generali in quanto ispirata ai principi della domanda (cfr. art. 99 c.p.c.), dell’interesse (cfr. art. 100 c.p.c.) e del contraddittorio (cfr. art. 101 c.p.c.), ben può ritenersi suscettibile di applicazione, ai sensi dell’art. 7, secondo comma, c.g.c., al processo contabile, in difetto di espressa esclusione.

D’altro canto, è evidente che, con riferimento alla chiamata del terzo in causa ad istanza di parte, non si pongono le esigenze ed in particolare la necessità di garantire la terzietà del giudice, che sarebbero sottese all’esclusione, nel codice di giustizia contabile, dell’intervento *iussu iudicis*, peraltro ammesso nel processo civile, informato ai medesimi principi.

Né, d’altro canto, può ritenersi che l’intervento ad istanza di parte sia da escludere in ragione del monopolio del P.M. contabile nell’esercizio dell’azione di responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei conti, considerato, da un lato, che vertendosi in ipotesi di “chiamata in causa” e, pertanto, in un giudizio già promosso dal P.M. contabile, esso non contrasta con il suddetto “monopolio”, dall’altro, che, appunto in ragione del suddetto “monopolio”, dovrebbe, comunque, escludersi che (secondo il principio, enunciato dalla giurisprudenza civile con particolare riferimento all’ipotesi di litisconsorzio c.d. “alternativo”), abbia ad operare l’automatica estensione al terzo, chiamato in causa dal convenuto, della domanda proposta dal P.M. contabile, per cui, evidentemente, gli effetti della chiamata in causa si esaurirebbero nella mera estensione, sotto il profilo soggettivo, al terzo, dell’efficacia dell’accertamento postulato dall’azione introdotta dall’attore pubblico nei confronti del convenuto.

*codice di giustizia contabile solo una traccia, non sufficiente per un intervento additivo di questa Corte” evidenziando, che “nel giudizio di responsabilità è previsto l’intervento volontario di un terzo, ma solo in adesione alla posizione del pubblico ministero (art. 85)”,* donde la conclusione nel senso dell’inammissibilità delle suddette questioni di legittimità costituzionale.

Quanto alla censura di violazione dell’art. 81 Cost., sotto il profilo di una possibile mancata integrale copertura del danno erariale, la Corte costituzionale ne ha ritenuto l’infondatezza: in proposito premesso che *“il sistema, come sopra descritto, comporta che l’iniziativa per far valere la responsabilità amministrativa, al fine di conseguire il risarcimento del danno erariale, è attribuita esclusivamente al PM contabile”,* il giudice delle leggi ha evidenziato come *“l’evenienza che il giudice ritenga la concorrente (o esclusiva) responsabilità di un terzo, non evocato in giudizio dal pubblico ministero, appartiene all’ordinaria alea della controversia ed è compatibile con l’assetto processuale del giudizio di responsabilità voluto dal legislatore delegante, in ragione delle argomentazioni sopra sviluppate, anche quando ciò comporta, in applicazione del criterio della parziarietà della responsabilità, una riduzione (o finanche esclusione) della risarcibilità del danno erariale da parte dei soggetti convenuti, destinatari dell’azione del PM”,* ma ciò – secondo l’Alta Corte - non determinerebbe alcun vulnus al parametro evocato *“atteso che la tendenziale integrità del risarcimento del danno erariale, subito dalla PA, è assicurata, in principio, proprio dall’ampiezza dell’azione del pubblico ministero, integrata anche, in ipotesi, dalla segnalazione, ad opera del giudice, di «fatti nuovi»”* e che *“residualmente poi – come già rilevato – rimane, ove ne sussistano i presupposti, l’azione risarcitoria ordinaria della PA danneggiata”*.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Evidenziati i tratti salienti della pronuncia, alcune brevi considerazioni si impongono.

La pronuncia, se non rimuove le incongruenze del sistema, ha, quanto meno, il pregio di evidenziarle e con esse la necessità di un intervento correttivo del legislatore.

D’altro canto, i limiti propri della pronuncia della Corte costituzionale, che ovviamente ha ad oggetto le norme censurate in relazione ai parametri dedotti, lascia irrisolte anche sul piano interpretativo una serie di questioni.

Innanzitutto, la questione relativa all’ammissibilità o meno, nel sistema del c.g.c., della chiamata del terzo in causa ad istanza di parte (art. 106 c.p.c.) e, in particolare, ad istanza della parte convenuta nel giudizio di responsabilità amministrativa, che, *ça va sans dire*, qualora ammessa, risolverebbe gran parte delle problematiche sottoposte all’esame della Corte costituzionale.

Occorre, inoltre, osservare che il secondo comma dell’art. 83 c.g.c., prevedendo che *“quando il fatto dannoso è causato da più persone ed alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo, se si tratta di responsabilità parziaria, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza”,* non è evidentemente applicabile quando la responsabilità sia non parziaria ma solidale: in tal caso, la mancata evocazione dei coresponsabili non ha evidentemente alcuna incidenza sul piano della pronuncia, coerentemente, del resto, con il principio di cui all’art. 1292 cod.civ. per cui *“l’obbligazione è in solido quando più debitori sono obbligati tutti per la medesima prestazione, in modo che ciascuno può essere costretto all’adempimento per la totalità e l’adempimento da parte di uno libera gli altri”*.

E’, peraltro, evidente che il soggetto convenuto ha un rilevante interesse a far accertare, nello stesso giudizio di responsabilità, la concorrente responsabilità degli eventuali coobbligati solidali, non evocati in giudizio, anche ai fini della proposizione nello stesso giudizio e/o in successivo giudizio civile dell’azione di regresso ex art. 1299 cod.civ.

Ammettere che il soggetto convenuto in giudizio di danno erariale per una fattispecie di responsabilità amministrativa solidale possa chiamare in causa i soggetti che ne sarebbero coresponsabili, non solo non contrasta con gli interessi dell’erario ma, in ragione della possibilità per il P.M. contabile di estendere la domanda proposta nei confronti del convenuto anche nei confronti del terzo chiamato in causa, si risolve in una possibilità di più agevole soddisfacimento delle ragioni dell’erario, da valutare positivamente, considerato altresì che, sarebbe escluso o, quanto meno, notevolmente ridotto il rischio di esporre l’Amministrazione danneggiata al pagamento delle spese di giudizio in favore del terzo che, all’esito del giudizio, venisse, in ipotesi, ad essere assolto, dovendo le stesse far carico, in toto o quanto meno, anche in ipotesi di estensione della domanda del P.M. contabile, in misura preponderante, al convenuto che lo abbia chiamato in causa.

## 2. Sentenza n. 90 dell'11.04.2022: casa da gioco e atto politico (conflitto di attribuzioni).

Con sentenza n. 90 dell'11.04.2022, la Corte costituzionale, in accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, adottare la sentenza 30 luglio 2021, n. 350, e per l'effetto, ha annullato la suddetta sentenza d'appello del giudice contabile, nonché tutti gli atti e i provvedimenti consequenziali o comunque connessi.

Con la suddetta sentenza del 30 luglio 2021, n. 350, la Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, in parziale riforma della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, dei consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che hanno votato a favore dell'adozione della delibera del Consiglio regionale n. 823/XIV, del 23 ottobre 2014, avente ad oggetto la sottoscrizione da parte della Regione di un aumento del capitale sociale della società Casinò de la Vallée S.p.A. di 60 milioni di euro, 30 milioni dei quali destinati al parziale rimborso del finanziamento precedentemente erogato alla società nel 2012, da effettuarsi per il tramite di Finaosta S.p.A.<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> La domanda risarcitoria è stata proposta dalla Procura regionale per il risarcimento dei danni subiti dalla Regione autonoma Valle d'Aosta in dipendenza dei finanziamenti, nella forma di prestiti e di aumento del capitale sociale, erogati in favore della società controllata "Casinò de la Vallée S.p.A.," (partecipata in ragione di oltre il 99% dalla Regione e per il restante dal Comune di Saint-Vincent), che gestisce la casa da gioco di Saint Vincent e il complesso alberghiero Grand Hotel Billia, posti in essere in violazione del divieto di aiuti di Stato, stabilito dalla disciplina comunitaria, dei principi posti dalla legislazione nazionale e regionale (in particolare: art. 3, secondo comma, della L.R. 23 dicembre 2009, n. 49; art. 6, comma 19, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla L. 30 luglio 2010, n. 122; art. 3, comma 27 e segg. della L. 24 dicembre 2007, n. 244) ed in difetto dei presupposti di economicità, efficacia ed efficienza, che devono caratterizzare l'azione amministrativa, tenuto conto della grave crisi nella quale versava da anni la società predetta; in particolare l'addebito contestato con l'atto introduttivo nei confronti dei componenti della Giunta e dei consiglieri regionali che hanno concorso, con il proprio voto favorevole, all'adozione delle relative deliberazioni e del funzionario che ha espresso il proprio parere sulle delibere di Giunta, aveva riguardo al danno prodotto dalle operazioni, effettuate per il tramite della finanziaria regionale Finaosta (società interamente partecipata dalla Regione), disposte:

- con una deliberazione della Giunta regionale del 2012, avente ad oggetto un finanziamento fruttifero di 50 milioni di euro, per la durata di 15 anni, da erogarsi alla società Casinò de la Vallée S.p.A. da parte di Finaosta S.p.A.;
- con una deliberazione della Giunta regionale del 2013, avente ad oggetto un finanziamento fruttifero di 10 milioni di euro, per la durata di 20 anni, da erogarsi alla società Casinò de la Vallée S.p.A. da parte di Finaosta S.p.A.;
- con una deliberazione del Consiglio regionale (n. 823/XIV del 23.10.2014), avente ad oggetto un aumento del capitale sociale della società Casinò de la Vallée S.p.A. di 60 milioni di euro, 30 milioni dei quali destinati al parziale rimborso del finanziamento erogato alla società nel 2012, da effettuarsi sempre per il tramite di Finaosta S.p.A.;
- con una deliberazione della Giunta regionale del 2015, avente ad oggetto un finanziamento fruttifero di 20 milioni di euro, per la durata di 24 mesi, da erogarsi alla società Casinò de la Vallée S.p.A. da parte di Finaosta S.p.A.

Con sentenza n. 5/2018 del 25.10.2018, la Sezione giurisdizionale regionale per la Valle d'Aosta, ritenuto che *"la provvista messa a disposizione della Società dalla Regione si sia risolta in una erogazione priva di effetti pratici e quindi da qualificare come danno erariale non potendosi registrare nessun effettivo vantaggio per il Casinò e per l'economia regionale"* e che, peraltro, avuto riguardo ai mutui di cui alle suddette delibere di Giunta Regionale, il prospettato danno erariale non potesse qualificarsi come certo ed attuale, mentre, avuto riguardo all'aumento di capitale sociale di 60 milioni di euro di cui alla summenzionata delibera n. 823/XIV, del 23 ottobre 2014 del Consiglio regionale, il danno erariale andasse ridotto dell'importo (30 milioni di euro) finalizzato al rimborso del mutuo concesso nel 2012, e che pertanto, andasse quantificato in 30 milioni di euro, ritenuta la responsabilità, per colpa grave, dei Consiglieri regionali che, con il proprio voto favorevole, hanno concorso all'adozione della suddetta delibera consiliare, ne ha pronunciato la condanna, graduata in ragione del grado di coinvolgimento dei responsabili, al risarcimento del danno in favore della Regione Autonoma Valle d'Aosta.

La suddetta sentenza è stata appellata, in via principale, dal Procuratore regionale nei confronti dei convenuti in prime cure, chiedendone la condanna ai maggiori importi richiesti con l'atto introduttivo del giudizio, nonché, in via incidentale, dagli appellati.

Secondo la prospettazione della Regione ricorrente, recepita e fatta propria dalla Corte costituzionale nella suddetta pronuncia di accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzioni, l'impugnata sentenza del giudice contabile sarebbe lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione medesima, avuto riguardo all'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, ai sensi dell'art. 24 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in quanto nella delibera sarebbero state condensate *«valutazioni tipicamente ascrivibili ad atti di indirizzo politico»*, espressivo di una scelta di ordine politico-strategico della Regione relativa alla sopravvivenza della casa da gioco cosicché essa, ancorché atto formalmente *“amministrativo”*, e, comunque, *“non legislativo”*, sarebbe, in virtù del suo concreto contenuto decisionale, ragionevolmente imputabile a quell'ambito funzionale ed assistito dalla prerogativa fissata dall'art. 24 dello Statuto.

A conforto dell'assunto, la Regione ricorrente ha allegato che dal quadro normativo relativo all'istituzione ed alla successiva disciplina relativa alla casa da gioco emergerebbe chiaramente la connessione tra il Casinò di Saint Vincent e le vicende dell'autonomia valdostana, in considerazione dell'incidenza delle attività svolte dalla casa da gioco, sia sulla realizzazione *«dell'interesse pubblico prioritario dello sviluppo economico, turistico ed occupazionale della Valle d'Aosta»* (ai sensi dell'art. 3 legge della Regione Valle d'Aosta n. 36 del 2001), sia quanto al procacciamento di entrate pubbliche al di fuori degli ordinari meccanismi impositivi previsti dalla legislazione generale, per cui si spiegherebbe anche l'assoluta fungibilità delle forme decisionali – legislativa, da un lato, amministrativa, dall'altro – nella disponibilità del Consiglio medesimo per intervenire sull'assetto della casa da gioco e la conseguente impossibilità di escludere la prerogativa dell'insindacabilità dei voti espressi dai consiglieri regionali in ordine all'approvazione della delibera del 2014, con cui si è decisa la sopravvivenza e il rilancio della casa da gioco mediante la ricapitalizzazione.

Con la suddetta sentenza, la Corte costituzionale ha preliminarmente dichiarato ammissibile l'intervento (*ad adiuvandum*) spiegato da alcuni ex consiglieri regionali, *“considerato che il giudizio in esame verte sulla spettanza o meno alla Corte dei conti del potere di esercitare la giurisdizione contabile nei confronti dei citati consiglieri regionali”* e che *“la decisione di questa Corte è suscettibile di condizionare sia l'esecuzione della sentenza impugnata, sia il giudizio pendente dinanzi alla Corte di cassazione, incidendo in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva dei medesimi consiglieri”*, nonché l'intervento (*ad opponendum*) spiegato dal Procuratore generale

---

Con sentenza n. 350/2021 del 30 luglio 2021, la Sezione terza giurisdizionale centrale di appello della Corte dei conti, riuniti gli appelli, ha dichiarato inammissibile l'appello proposto dalla Procura regionale, ha dichiarato in parte inammissibili e per la restante parte ha respinto gli appelli proposti dai convenuti assolti in prime cure e, in parziale accoglimento dei gravami proposti dagli altri appellanti incidentali ed in riforma della sentenza appellata, ha rideterminato il danno loro ascritto in complessivi 16.000.000,00 di euro, con condanna degli stessi al pagamento, ciascuno, degli importi specificati nella stessa sentenza.

della Corte dei conti, rilevando come lo stesso sia *“parte del giudizio ordinario, la cui decisione è oggetto del conflitto”* per cui *“l’esito del presente conflitto è suscettibile di incidere sulla definitiva affermazione o negazione del diritto del PM contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi erariali al risarcimento del danno, asseritamente patito dalle finanze pubbliche”*, evidenziando, inoltre, come l’intervento del Procuratore generale della Corte dei conti sia *“ammissibile anche se spiegato personalmente, senza alcun patrocinio di avvocato legittimato alla difesa innanzi alle giurisdizioni superiori”*, in quanto *“la previsione generale di cui all’art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) va, infatti, interpretata nel senso che per gli organi dello Stato e delle Regioni non è richiesta una difesa professionale, a differenza di quanto è specificamente previsto per il Governo, rappresentato dall’Avvocato generale dello Stato, e per le altre parti, che possono affidare la propria rappresentanza e difesa soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione”*.

Sempre in via preliminare, il giudice dei conflitti ha disatteso le eccezioni sollevate dai resistenti P.C.M. e P.G., di inammissibilità del ricorso per tardività, in considerazione della mancata proposizione del conflitto, a seguito dell’atto di citazione e della sentenza di primo grado della Corte dei conti, sezione giurisdizionale della Regione Valle d’Aosta (n. 5 del 2018), con cui si sarebbe realizzata la lesione e di cui la sentenza di appello n. 350 del 2021, oggetto del giudizio, sarebbe una mera conferma, nonché per difetto di interesse.

Avuto riguardo al primo profilo l’Alta Corte ha negato che, allorquando in un giudizio per conflitto di attribuzione fra enti una Regione contesti la lesività dell’esercizio della funzione giurisdizionale, la pretesa lesione si consumi con l’adozione dei primi atti di esercizio della funzione stessa, e che la sentenza di appello rientri fra gli atti meramente consequenziali (esecutivi, confermativi o meramente riproduttivi) di altri atti (in questo caso, della sentenza di primo grado), la cui mancata impugnazione determina l’inammissibilità del ricorso, evidenziando che la Corte costituzionale ha, sì, esteso al conflitto intersoggettivo da atto giurisdizionale la possibilità, da parte della Regione, di presentare ricorso avverso qualsiasi atto, anche se preparatorio o non definitivo, diretto, in ogni caso, *“ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima”*, ma ciò al fine di consentire alla Regione di reagire alla pretesa lesione già in relazione al primo atto di esercizio della funzione giurisdizionale, senza attendere che la medesima lesione si cristallizzi, per effetto della definitività della decisione, per cui sarebbe rimesso alla Regione scegliere contro quale atto promuovere il conflitto, entro il termine di cui all’art. 39 secondo comma, della legge n. 87 del 1953.

In merito al secondo profilo, la Corte costituzionale ha escluso che l'eventuale annullamento della sentenza di appello, conseguente all'accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione, sia inidoneo a rimuovere il pregiudizio che si assume subito, rimanendo comunque valida ed efficace la decisione di primo grado, evidenziando come la sentenza di appello, anche ove sia confermativa di quella di primo grado, sostituisce quest'ultima, sotto ogni profilo, determinandone la cessazione di efficacia e, conseguentemente, innovando la pretesa lesione delle attribuzioni costituzionali in contestazione<sup>52</sup>.

Considerato, inoltre, che la Regione ha lamentato la menomazione della propria sfera di attribuzione, con riguardo all'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, di cui all'art. 24 dello statuto speciale, per effetto dell'illegittimo esercizio del potere giurisdizionale da parte della Corte dei conti in ordine ad atti compiuti da soggetti che rivestivano il ruolo di consiglieri regionali al momento della loro adozione e quindi da considerarsi coperti dalla richiamata garanzia - per cui si tratterebbe di una contestazione relativa alla sussistenza del potere giurisdizionale, che incide sull'assetto costituzionale dei poteri, non già di un conflitto di giurisdizione - secondo la Corte costituzionale sussisterebbe il tono costituzionale del conflitto, che si ha quando il ricorrente lamenti una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali per effetto di un atto o di un comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, dotato di efficacia e rilevanza esterna e diretto a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una data competenza, in modo tale da determinare la menomazione della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente.

Nel merito, la Corte costituzionale ha ritenuto la fondatezza del ricorso. In proposito, premesso che *“la scelta del legislatore regionale di dare vita, con la legge regionale 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent), alla società per azioni Casinò de la Vallée, a totale partecipazione pubblica, per la gestione della casa da gioco, risponde alla realizzazione dell'interesse pubblico prioritario dello sviluppo economico, turistico ed occupazionale della Valle d'Aosta”* e che *“a fronte delle prime difficoltà di gestione, il Consiglio regionale è intervenuto con la legge della Regione Valle d'Aosta 23 dicembre 2009, n. 49....al fine di agevolare il rilancio della casa da gioco, anzitutto disponendo – all'art. 2 – la ricapitalizzazione della società”* prescrivendo *“che il Consiglio regionale approvasse un piano di interventi per lo sviluppo della casa da gioco, da finanziare annualmente mediante trasferimenti alla società Casinò de la Vallée spa, nell'ambito della generale programmazione contenuta nella legge*

---

<sup>52</sup> Ha evidenziato, inoltre, l'Alta Corte che non può costituire motivo di inammissibilità la mancata proposizione del conflitto a seguito della sentenza di primo grado per acquiescenza della Regione, considerato che tale istituto non troverebbe applicazione nei giudizi per conflitto di attribuzione, *«stante l'indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte»* (sentenza n. 31 del 2019 e n. 36 del 2018; nello stesso senso, fra le tante, sentenza n. 130 del 2014).

*finanziaria annuale (art. 3)”, la Corte costituzionale ha ritenuto che “le vicende che hanno portato all’approvazione della delibera confermerebbero il rilievo centrale e, per molti aspetti, strategico assegnato all’attività del Casinò di Saint-Vincent, fin dalla sua istituzione, strettamente connessa al riconoscimento del regime speciale di autonomia regionale”<sup>53</sup> e che la “decisione relativa all’aumento di capitale della società di gestione della casa da gioco – altre volte operata con una legge, come era accaduto con l’art. 2 della legge regionale n. 49 del 2009 – è coesistente alla*

---

<sup>53</sup> La ricostruzione del quadro normativo di riferimento non sembra, peraltro, confortare, l’affermazione della Corte costituzionale nel senso del *“rilievo centrale e, per molti aspetti, strategico assegnato all’attività del Casinò di Saint-Vincent, fin dalla sua istituzione, strettamente connessa al riconoscimento del regime speciale di autonomia regionale”*.

La “base giuridica” del decreto del Presidente del Consiglio della Valle del 03.04.1946, istitutivo del Casinò di Saint Vincent, sarebbe costituita dal D.Lgs.Lgt. 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle d’Aosta), ed in particolare l’art.12 n.9 del suddetto decreto legislativo luogotenenziale, che ha previsto che *“ferme le attribuzioni delle amministrazioni comunali, la Valle d’Aosta ha competenza amministrativa nelle seguenti materie: ... 9) iniziative in materia turistica, vigilanza alberghiera, tutela del paesaggio e vigilanza sulla conservazione delle antichità e delle opere artistiche”*.

Lo stesso decreto legislativo luogotenenziale ha, peraltro, previsto, all’art. 10, secondo comma, che *“restano ferme, nei riguardi dell’attività amministrativa della «Valle d’Aosta», tutte le garanzie giurisdizionali previste dalle leggi dello Stato. Con separato provvedimento legislativo saranno determinati gli organi ai quali verranno devolute le attribuzioni giurisdizionali attualmente spettanti alla Giunta provinciale amministrativa e al Consiglio di prefettura”*: la suddetta previsione, inequivoca nel senso dell’impugnabilità degli atti amministrativi emanati dalla “circoscrizione autonoma” Valle d’Aosta, in virtù delle competenze conferitele con il suddetto D.Lgs.Lgt. vale evidentemente ad escludere che se ne possa predicare il carattere “politico” che ne avrebbe comportato l’impugnabilità a termini dell’art.31 R.D. 1054/1924 (t.u. C.d.S.) : conclusione viepiù avvalorata dal rilievo che la suddetta previsione è stata emanata in epoca ben precedente alla promulgazione della Carta costituzionale e, pertanto, in un contesto normativo nel quale la facoltà del legislatore di limitare e/o escludere la sindacabilità degli atti amministrativi non incontrava, in linea di principio, limiti di sorta.

Del resto, non depone certamente nel senso del *“rilievo centrale e, per molti aspetti, strategico assegnato all’attività del Casinò di Saint-Vincent, fin dalla sua istituzione, strettamente connessa al riconoscimento del regime speciale di autonomia regionale”* postulato dalla Corte costituzionale, il rilievo dell’assoluta mancanza di alcun espresso riferimento a case da giuoco ed al Casinò di Saint Vincent nello Statuto regionale approvato con L. cost. 4/1948: non v’è chi non veda invero, che se all’attività della casa da gioco fosse stato assegnato, un tale *“rilievo centrale e, per molti aspetti, strategico”*, come reputato dalla Corte costituzionale, lo Statuto, che contiene *“i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”* (cfr. art. 123 Cost.) della Regione, avrebbe dovuto farne menzione.

Per vero, del Casinò di Saint Vincent non vi è alcuna menzione espressa nemmeno nella legislazione statale ordinaria: i conseguenti dubbi in ordine alla stessa liceità dell’esercizio della casa da giuoco ed alla conseguente configurabilità della scriminante di cui all’art. 51 c.p. in ordine ai reati contravvenzionali in materia di giuoco d’azzardo (art. 718 e 719 c.p.), sono stati risolti in senso positivo dalla giurisprudenza penale (cfr. Cass. pen. SS.UU. 07.12.1963 n. 4) che, ritenuta l’illegittimità del provvedimento del Presidente del Consiglio della Valle del 03.04.1946 istitutivo del Casinò di Saint Vincent (*“E’ decisiva la considerazione che nella competenza esclusiva delle Regioni in materia di turismo non si può far rientrare l’autorizzazione ad esercitare un’attività vietata dalla legge penale come il giuoco d’azzardo in luogo pubblico o aperto al pubblico”*), ha, peraltro, desunto il riconoscimento implicito del Casinò di Saint Vincent dalla circostanza che, ancorché non rechina espressa menzione della casa da giuoco, i provvedimenti legislativi statali, che, nelle more dell’attribuzione in favore della “Valle d’Aosta” della quota di tributi erariali prevista dall’art. 12 dello Statuto di autonomia, hanno disposto, in favore della suddetta regione autonoma, l’assegnazione di un contributo straordinario (L. 29 luglio 1949 n. 486) ovvero acconti sulla quota dei tributi erariali trasferiti (L. 2 marzo 1954 n. 27), come è dato evincere dai relativi lavori preparatori, avrebbero recepito necessariamente come premessa indispensabile, ai fini della determinazione delle suddette provvidenze finanziarie, i bilanci regionali, nei quali sono menzionati e conteggiati anche i proventi relativi alla casa da giuoco.

Dal canto suo, la Corte Costituzionale, con sentenza 152/1985 del 23.05.1985, ha ritenuto che *“ad analogo risultato conduce l’art. 2, lett. a) della legge 6 dicembre 1971, n. 1065 (Revisione dell’ordinamento finanziario della Regione Valle d’Aosta), allorché dispone che la Regione stessa provvede al suo fabbisogno finanziario con le entrate tributarie costituite altresì “da altre consimili entrate di diritto pubblico, comunque denominate, derivanti da concessioni ed appalti”, in quanto “i lavori preparatori chiariscono come con quest’ultima espressione si intendesse fare riferimento proprio alle entrate derivanti dagli utili della casa da gioco”*.

Sicché, come più di recente evidenziato dalla Sezione V della Corte di Cassazione, con sentenza n. 14217 del 28/07/2004, richiamando la suddetta pronuncia della Corte costituzionale, deve ritenersi che la Regione Valle d’Aosta sia titolare della autorizzazione “per legge” alla gestione della casa da gioco sita in Saint Vincent.

Con la suddetta pronuncia, la Corte di cassazione ha ritenuto che la Regione Valle d’Aosta sia soggetto passivo della tassa di concessione governativa di cui all’art. 6 della tariffa allegata al D.P.R. 26/10/1972, n. 641 (Disciplina delle tasse sulle concessioni governative), che assoggetta alla suddetta tassa le autorizzazioni all’esercizio di case da gioco (tassa di rilascio e per ogni anno di validità) *“date tanto con legge quanto con atto amministrativo”*, prevedendo che essa sia dovuta dalle regioni, dalle province e dai comuni titolari della casa da gioco, anche quando non la gestiscono direttamente.

E’ evidente che la circostanza che il diritto all’esercizio del casinò derivi per la Regione Valle d’Aosta non da una previsione del relativo Statuto di autonomia, approvato con legge costituzionale, ma da una concessione dello Stato evincibile dalla legislazione ordinaria e, pertanto, suscettibile, in qualsiasi momento, di essere revocata con norme del medesimo valore e forza, non dissipa i dubbi sulla conclusione cui è pervenuta l’Alta Corte nel senso che *“l’attività del Casinò di Saint-Vincent, fin dalla sua istituzione”* sarebbe *“strettamente connessa al riconoscimento del regime speciale di autonomia regionale”*.

*decisione di rilanciare la casa da gioco, fatta oggetto dell'ordine del giorno approvato all'unanimità, con un consenso trasversale fra maggioranza e opposizione, quasi contestualmente alla delibera di ricapitalizzazione. Essa si delinea, quindi, come un aspetto della scelta di politica finanziaria regionale, operata dal Consiglio regionale, nell'esercizio delle sue prerogative di decisore politico, chiamato a scegliere fra più opzioni alternative”* donde la conclusione che *“nel quadro così delineato, l'approvazione della delibera di cui qui si discute costituisce una espressione di voto che, pur rivestendo la forma di atto amministrativo, è, sotto ogni profilo, riconducibile all'esercizio di funzioni inerenti al nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari (sentenza n. 69 del 1985), rispetto al quale l'art. 24 dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, al pari dell'art. 122, quarto comma, Cost., esclude la responsabilità (penale, civile e amministrativa) dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati”*<sup>54</sup>.

Sulla base delle suddette considerazioni, la Corte costituzionale, ritenutane la fondatezza, ha accolto il conflitto di attribuzione ed ha conseguentemente annullato la contestata sentenza della Corte dei conti.

### **3. Sentenza n. 233 del 21.11.2022: Perimetro sanitario e rimborso di mutuo (questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della L.R. Siciliana 17 marzo 2016, n. 3).**

Nell'ambito del giudizio di impugnazione della decisione delle SS.RR. siciliane in ordine alla parifica del rendiconto generale 2019, le SS.RR. in s.g. in speciale composizione hanno sollevato, con ordinanza del 17.01.2022, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3, che è stata ritenuta fondata dalla Corte costituzionale che, con sentenza n. 233 del 21.11.2022, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale.

---

<sup>54</sup> La sentenza dell'Alta Corte non si è peraltro fatta carico, non facendone alcuna menzione nella parte motiva della pronuncia, della questione relativa all'(im)possibilità di riconoscere l'immunità ex art. 122, quarto comma, Cost. e 24 dello Statuto speciale, invocata dalla Regione, alla luce dell'orientamento espresso dalla stessa Corte costituzionale con sentenza n. 69 del 20.03.1985 (*“il criterio di delimitazione dell'immunità consiliare non sta nella forma amministrativa degli atti (...) bensì nella fonte attributiva delle funzioni stesse. Sono coperte dall'immunità le funzioni amministrative attribuite al Consiglio regionale in via immediata ed esclusiva dalla Costituzione e da leggi dello Stato. Non sono, per contro, coperte dall'immunità eventuali altre funzioni amministrative, attribuite al Consiglio dalla normativa regionale, non essendo concepibile tra l'altro che il limite della potestà punitiva sia segnato, invece che dalla legge dello Stato da atti della Regione”*) e ribadito dall'Alta Corte con sentenza del 18.12.2009 n. 337 (che ha richiamato la proprie precedenti pronunce che *“hanno distinto dall'area insindacabile, riferita alle funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo, di autoorganizzazione interna, nonché a quelle aggiuntive determinate dal legislatore nazionale, un'area invece pienamente sindacabile, costituita dalle altre e diverse funzioni amministrative, determinate dalle varie fonti regionali”*), nel senso che l'insindacabilità copre l'attività amministrativa dei Consigli regionali solo ove tale attività costituisca esercizio della funzione amministrativa conferita dalla Costituzione, dallo statuto o dalle leggi dello Stato e ciò, nonostante che, come dato atto nella stessa pronuncia nella parte in fatto, il suddetto orientamento fosse stato espressamente richiamato dalla Procura generale della Corte dei conti, che aveva rilevato come la delibera n. 823/XIV del 23 ottobre 2014 fosse stata adottata dal Consiglio regionale in attuazione di una legge regionale, in specie dell'art. 32, secondo e terzo comma, della legge n. 12 del 1997, che attribuisce al Consiglio regionale la competenza amministrativa a disporre la sottoscrizione di aumenti di capitale di società in misura superiore al 50 per cento, radicandola in capo alla Giunta per quelli di entità inferiore alla soglia indicata, evidenziando come la stessa legge regionale qualifichi l'atto in parola come amministrativo, là dove, al primo comma, riconduce la sua adozione alle competenze dell'organo esecutivo della Regione, ossia della Giunta e come la configurazione di una competenza eccezionale in capo al Consiglio, per le sole sottoscrizioni maggioritarie, si giustifichi in ragione della particolare incidenza di tali operazioni sulla struttura della società e sui rapporti fra questa e l'amministrazione (oltre che sulle finanze regionali), ma, ovviamente, non escluda la natura amministrativa dell'attività.

La censurata disposizione normativa, nel testo originario sottoposto al vaglio del giudice delle leggi, ha autorizzato, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto, ai sensi dell'articolo 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana dell'importo annuo di 127.850 migliaia di euro.

L'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, (legge finanziaria 2008), ha autorizzato, al comma 46, lo Stato ad anticipare alle Regioni Lazio, Campania e Molise e alla Regione Siciliana *«la liquidità necessaria per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005»*, prevedendo, al successivo comma 47, che le regioni interessate *«sono tenute a restituire, in un periodo non superiore a trenta anni, le risorse ricevute»*, con le quali – a termini del comma 48 dello stesso art. 2 – esse *“provvedono all'immediata estinzione dei debiti pregressi per l'importo corrispondente”*.

Secondo il giudice rimettente, la norma di cui al citato art. 6 della legge Regione Siciliana 3/2016, consentendo che la Regione provveda al rimborso dell'anticipazione con una quota del fondo sanitario, qualificherebbe la relativa spesa alla stregua di una spesa “sanitaria”, inserendola nel relativo perimetro previsto dall'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118<sup>55</sup>, che individua l'area del bilancio regionale costituita dalle entrate e dalle uscite relative al finanziamento della sanità, in conformità alla L. 42/2009.

La L. 42/2009 (recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”), nel conferire la delega al governo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, quindi attuata con il cit. D.Lgs. 118/2011, ha indicato, all'art. 8, primo comma, lett. a), n. 1, fra i principi e criteri direttivi cui il legislatore delegato doveva attenersi nell'esercizio della delega, l'introduzione di classificazioni di bilancio che garantissero l'esatta perimetrazione delle spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> L'art. 20 del D.Lgs. 118/2011 dispone, al primo comma, che *“nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso”* prevedendo che *“a tal fine le regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza”* delle grandezze ivi elencate, fra le quali (cfr. lett. B “spesa” sub a) la “spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA.

<sup>56</sup> L'art. 8. (Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento), prevede al primo comma, che *“al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:*

*a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono:*

*1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; ....”*

Secondo il giudice a quo, la disposizione censurata, estendendo alla spesa per il mutuo contratto nel 2007 il trattamento contabile previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, inciderebbe sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, ossia sull'oggetto del giudizio di parificazione, in quanto, da un lato, impedirebbe di rilevare, in termini giuridici e contabili, l'indebita distrazione di risorse del fondo sanitario ed il conseguente ricalcolo della parte vincolata del risultato di amministrazione, con conseguente alterazione del relativo risultato, dall'altro consentirebbe di aggirare la questione della copertura della spesa sostenuta per la rata di restituzione, rendendo disponibili per la spesa ordinaria "non sanitaria" risorse che avrebbero dovuto essere destinate al relativo pagamento, donde la rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Con la suddetta sentenza, la Corte costituzionale ha, in primo luogo, ritenuto condivisibile la motivazione sulla rilevanza contenuta nell'ordinanza di rimessione, evidenziando come il giudice debba fare applicazione della norma censurata per decidere l'impugnazione avverso la decisione sulla parifica del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2019, proposta dal pubblico ministero contabile ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e), c.g.c., e ciò in quanto l'oggetto del giudizio di parificazione è la validazione del risultato di amministrazione, mediante un controllo di legittimità e/o regolarità dei dati contabili, evidenziando, in proposito, come, ove la disposizione censurata fosse costituzionalmente illegittima: a) la rata per l'anno 2019 del prestito regolato da tale norma andrebbe esclusa dalle poste passive del perimetro sanitario dell'esercizio; b) di conseguenza, il saldo di quest'ultimo registrerebbe un risultato positivo, essendo maggiore il totale delle entrate vincolate rispetto al totale delle spese legittimamente in esso computabili; c) per lo stesso importo andrebbe dunque ricalcolata in aumento la parte vincolata del risultato di amministrazione – ai sensi dell'art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 – e, nella specie, rilevato il corrispondente peggioramento del disavanzo effettivo.

Quanto al merito delle prospettate questioni di illegittimità costituzionale,<sup>57</sup> *“la disposizione di cui all'art. 2, comma 46, della legge n. 244 del 2007, richiamata da quella regionale censurata, è stata espressamente adottata in attuazione di accordi sottoscritti tra lo Stato, le Regioni Lazio, Campania, Molise e la Regione Siciliana, i cui servizi sanitari si presentavano, in quel momento, in una situazione gravemente patologica, sia in relazione al debito pregresso sia riguardo ai disavanzi accumulati”*, ed *“è stata funzionale a concedere a queste Regioni, a fronte della sottoscrizione di specifici accordi diretti anche a responsabilizzarle nel risanamento strutturale dei rispettivi servizi sanitari, un'imponente anticipazione di liquidità – fino a 9.100 milioni di euro – da impiegare per*

---

<sup>57</sup> La Corte costituzionale ha, peraltro, dichiarate inammissibili, per mancata esplicitazione dei relativi termini, le questioni di l.c. prospettate in riferimento agli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost. e, per contraddittorietà della relativa motivazione, la censura di violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost.

*l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005". Rilevato che "l'accordo sottoscritto con la Regione Siciliana il 31 luglio 2007 .... prevede all'art. 1, comma 4, che, a fronte del prestito statale, la Regione si impegni a versare annualmente e per trenta anni, a decorrere dal 2008, a titolo di rimborso allo Stato, l'importo ivi indicato, «specificamente individuato e finalizzato nel bilancio regionale»", che "inoltre, all'art. 6, comma 1, lettera d), è stabilito, a pena di nullità dell'accordo, l'impegno della Regione ad adottare «il provvedimento legislativo relativo alla copertura pluriennale del prestito previsto da parte dello Stato»" - cui la Regione Siciliana ha adempiuto, approvando l'art. 7 della L.R. 21 agosto 2007, n. 17<sup>58</sup> che, da un lato, ha autorizzato, a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, l'impegno trentennale di 185 milioni di euro da versare annualmente in entrata del bilancio dello Stato; dall'altro lato, per la copertura, ha previsto, al comma 5, "una quota annuale di pari importo del gettito derivante dalle tasse automobilistiche di spettanza regionale"- il giudice delle leggi ha, peraltro, osservato che, in disparte le prime due rate di restituzione del prestito, regolate dalla suddetta norma, "nel periodo dal 2010 al 2015 la Regione Siciliana ha tuttavia erogato la rata annua utilizzando quote del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), avvalendosi della previsione speciale che ha consentito alle regioni in piano di rientro, d'intesa con il Governo, di impiegarle «a copertura dei debiti sanitari [...] nel limite individuato nella delibera di presa d'atto dei singoli piani attuativi regionali da parte del CIPE» (art. 2, comma 90, della legge 23 dicembre 2009, n. 191<sup>59</sup>)", ed ha evidenziato che "una volta esaurita l'operatività di quest'ultima previsione, l'iniziale disposizione regionale sulla copertura della restituzione del prestito statale è stata sostituita dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016, oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale, che ha autorizzato, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue del prestito a suo tempo sottoscritto con il Ministero dell'economia e delle finanze".*

---

<sup>58</sup> Il richiamato art. 7 (rubricato "ammortamento del prestito statale") della L.R. Siciliana 17/2007 ha previsto che "la Regione garantisce il rimborso del prestito erogato dallo Stato di cui all'Accordo sottoscritto dal Ministro della salute, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Presidente della Regione siciliana in data 31 luglio 2007, per un importo complessivo stimato in linea capitale di 2.800 milioni di euro, ivi compresa la quota destinata al rimborso, anticipato al 2008, di prestiti regionali sui mercati finanziari relativi al servizio sanitario" (primo comma); che "al fine di consentire il rispetto degli impegni finanziari previsti dal piano di rientro contenuto nell'Accordo di cui al comma 1, la Regione è autorizzata a estinguere anticipatamente tutti i debiti che residuano alla data del 31 dicembre 2007, oggetto di atti transattivi ed accettazioni di delegazioni di pagamento sui debiti sanitari. Le autorizzazioni di spesa previste dalla legge regionale 3 maggio 2001, n. 6, articolo 30 e successive modifiche ed integrazioni e dalla legge regionale 8 febbraio 2007, n. 2, articoli 25 e 26, sono ridotte per gli importi oggetto di estinzione" (secondo comma); che "l'importo di cui al comma 1 sarà proporzionalmente rideterminato qualora il rimborso anticipato dei prestiti sui mercati finanziari di cui al medesimo comma 1 avvenisse parzialmente, ferma restando la complessiva copertura dei prestiti in essere" (terzo comma); che "per le finalità di cui al comma 1 è autorizzato, a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, il limite di impegno trentennale di 185 milioni di euro annui da versare annualmente in entrata del bilancio dello Stato"; che "alla copertura della spesa di cui al comma 4 è destinata una quota annuale di pari importo del gettito derivante dalle tasse automobilistiche di spettanza regionale" (quinto comma) e che "per le finalità del presente articolo, il Ragioniere generale della Regione è autorizzato ad apportare al bilancio della Regione le necessarie variazioni" (sesto comma).

<sup>59</sup> L'art. 2, comma 90, della L. 191/2009 ha previsto che le regioni interessate dai piani di rientro, d'intesa con il Governo, possono utilizzare, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, a copertura dei debiti sanitari, le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, relative ai programmi di interesse strategico regionale di cui alla delibera del CIPE n. 1/2009 del 6 marzo 2009, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 137 del 16 giugno 2009, nel limite individuato nella delibera di presa d'atto dei singoli piani attuativi regionali da parte del CIPE.

Premesso quanto innanzi, il giudice delle leggi ha ritenuto fondata la questione di l.c. sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, evidenziando che *“tale disposizione del decreto legislativo in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA, ovvero proprio quei fenomeni che hanno concorso al determinarsi delle gravissime situazioni prima descritte”*; *“non a caso, le prescrizioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 si sviluppino in attuazione di un preciso criterio direttivo della legge di delega n. 42 del 2009, volto a prescrivere l'introduzione di classificazioni di bilancio connesse, tra le altre, alle «spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione» (art. 8, comma 1, lettera a, numero 1, della legge n. 42 del 2009)”* ed è appunto, *“in questo senso che l'art. 20, al comma 1, richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria”* e prescrive l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire *«separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) «entrate» (lettera a), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della sezione B) «spesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]»* fissando *“specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria»”, con conseguente «impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (sentenza n. 132 del 2021) e con l'unica eccezione, prevista dall'art. 30, comma 1, terzo periodo, dello stesso d.lgs. n. 118 del 2011, a favore di regioni che, gestendo «in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA», nonché «conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio», “possono legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie”*.

Secondo il giudice delle leggi, la disposizione censurata non è, al contrario, inquadrabile in quest'ultima fattispecie, in quanto la spesa in essa prevista prescinde completamente sia dall'ipotesi di utilizzo di risparmi conseguenti a una gestione virtuosa, sia da finalità sanitarie, evidenziando, in proposito, che *“mentre il debito regionale preesistente, da estinguere immediatamente con le risorse anticipate, era sì attinente al settore sanitario, il debito di restituzione della liquidità, oggetto della*

*norma censurata, ha invece un carattere meramente finanziario, in quanto diretto a rimborsare lo Stato e non più i fornitori del servizio sanitario*”<sup>60</sup>, per cui “*la rata del prestito oggetto della norma regionale censurata nemmeno può rientrare nella tipologia elencata alla lettera c) della sezione B) «spesa» di cui al comma 1 del richiamato art. 20 («spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso»)», per cui “la disposizione censurata correla quindi a una entrata certamente sanitaria (il Fondo sanitario) una spesa invece estranea a questo ambito, alterando così la struttura del perimetro sanitario prescritto dall’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, la cui finalità di armonizzazione contabile risulta chiaramente elusa”, con conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.*

La Corte costituzionale ha, inoltre, rilevato come, attraverso la norma censurata, la Regione realizzi un’operazione che, a fronte della diminuzione delle risorse per i LEA, amplia la capacità di spesa nel settore non sanitario, cioè ordinario, del bilancio regionale (sul quale, invece, dovrebbe gravare l’onere dell’ammortamento del prestito), evidenziando come sia la stessa legge di stabilità regionale n. 3 del 2016, nella quale è presente il censurato art. 6, a dare atto – nel prospetto allegato richiamato dall’art. 74 della stessa – che gli effetti finanziari di tale disposizione consistono in «*minori spese finali*» per il bilancio regionale, ossia in «*maggiori risorse*» che altre previsioni della stessa legge regionale hanno contestualmente impiegato per spesa discrezionale, sicché si realizza un effetto non dissimile da quello stigmatizzato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 181 del 2015, laddove l’improprio utilizzo da parte del legislatore regionale delle risorse ottenute a titolo di anticipazione di liquidità per l’estinzione di debiti commerciali, anche del settore sanitario, portava ad «*ampliare la spesa di competenza dell’esercizio*».

#### **4. Sentenza n. 66/2022 dell’11.03.2022: società scorporate e disciplina degli agenti contabili (questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160).**

Con sentenza n. 66/2022 dell’11.03.2022, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190<sup>61</sup>, nella parte in cui, per effetto dell’art. 1,

---

<sup>60</sup> In altri termini, il prestito assentito dalla legge n. 244 del 2007 ha fronteggiato le esigenze di cassa, al fine di consentire alle regioni di estinguere debiti sanitari già iscritti nel loro bilancio o in quello dei loro enti, per cui si è caratterizzato per un vincolo di destinazione che si è impresso sul necessario utilizzo delle somme oggetto del finanziamento per pagare tempestivamente i debiti pregressi della sanità. Per converso, il rimborso del prestito statale ha quale causa la mera (e neutrale) restituzione delle somme prestate e, dunque, rispondendo ad una pura logica finanziaria, è del tutto estraneo al vincolo di destinazione riferito alle spese sanitarie.

<sup>61</sup> I richiamati commi 684, 687 e 688 della L. 23/12/2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) prevedono, rispettivamente, che “*le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017, anche*

comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160<sup>62</sup> risultano applicabili, «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248<sup>63</sup>».

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111, 114, 117, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, nell'ambito di tre giudizi instaurati dalla Società di gestione entrate e tributi (SOGET) spa che, definendosi «*agente della riscossione*», ha impugnato, ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 112 del 1999, i provvedimenti definitivi con cui l'«*ente creditore*» Comune di Teramo aveva rifiutato il discarico per inesigibilità di quote iscritte a ruolo e affidate per la riscossione alla suddetta società per azioni.

Il giudice remittente evidenzia di avere già sollevato, in relazione all'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge n. 190 del 2014 le relative questioni di legittimità costituzionale che erano state dichiarate inammissibili dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 51 del 2019, sul presupposto che le società cessionarie di ramo di azienda relativo alle attività svolte

---

*da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia ovvero dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2026 e, per quelli consegnati fino al 31 dicembre 2015, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2026. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono regolate le modalità per l'erogazione dei rimborsi all'agente della riscossione, a fronte delle spese di cui al decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze 21 novembre 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 30 del 6 febbraio 2001, concernenti le procedure esecutive effettuate dall'anno 2000 all'anno 2010, da corrispondere in quote costanti e tenuto conto dei tempi di presentazione delle relative comunicazioni di inesigibilità, ha previsto ai commi” (comma 684), che “le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote di cui al comma 684, presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere integrate entro i termini previsti dallo stesso comma 684. In tale caso, il controllo di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684” (comma 687) e che “alle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote di cui al comma 684 del presente articolo si applicano gli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo rispettivamente modificato e sostituito dai commi 682 e 683 del presente articolo. Le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro, con esclusione di quelle afferenti alle risorse proprie tradizionali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, non sono assoggettate al controllo di cui al citato articolo 19” (comma 688).*

<sup>62</sup> L'art. 1, comma 85, della L. 27/12/2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) prevede che “i contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili, sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248”.

<sup>63</sup> L'art. 3 (rubricato “Disposizioni in materia di servizio nazionale della riscossione”), comma 24, lett. b) del D.L. 30/09/2005, n. 203 conv., con modificazioni, nella L. 02.12.2005, n. 248, (come modificata dall'art. 38, comma 10, D.L. 78/2010 conv., con modif., dalla L. 122/2010) prevede che “fino al momento dell'eventuale cessione, totale o parziale, del proprio capitale sociale alla Riscossione S.p.a., ai sensi del comma 7, o contestualmente alla stessa, le aziende concessionarie possono trasferire ad altre società il ramo d'azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, nonché a quelle di cui all'articolo 53, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. In questo caso: .....b) la riscossione coattiva delle entrate di spettanza dei predetti enti è effettuata con la procedura indicata dal regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, salvo che per i ruoli consegnati fino alla data del trasferimento, per i quali il rapporto con l'ente locale è regolato dal decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, e si procede nei confronti dei soggetti iscritti a ruolo sulla base delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, applicabili alle citate entrate ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46. Ai fini e per gli effetti dell'articolo 19, comma 2, lettera d) del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, le società cessionarie del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali possono richiedere i dati e le notizie relative ai beni dei contribuenti iscritti nei ruoli in carico alle stesse all'Ente locale, che a tal fine può accedere al sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze.”

in regime di concessione per conto degli enti locali (cosiddette scorporate), come la SOGET, non potessero essere annoverate tra gli «agenti della riscossione» e che, peraltro, all'indomani della citata sentenza n. 51, è intervenuta «l'interpretazione autentica» di cui al citato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, ad avviso del collegio, «volta a superare l'opzione ermeneutica indicata dalla Corte costituzionale medesima, con l'effetto di far riprendere valenza alle considerazioni a suo tempo svolte» dalla medesima sezione giurisdizionale.

Le censurate disposizioni di cui all'art. 1, commi 684, 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, si collocano nel contesto di un più vasto intervento normativo, quale, appunto, quello di cui ai commi 682 e segg. della L. 190/2014, che nell'investire, sotto diversi profili, la procedura di discarico per inesigibilità di cui agli artt. 19 e 20 D.L.gs. 13 aprile 1999, n. 112, ha previsto un rilevante differimento dei relativi termini, secondo un meccanismo, c.d. “scalare inverso”, basato cioè sull'esame prioritario delle annualità più recenti (comma 684), statuendo che il controllo delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote di cui al comma 684 (ovverosia quelle affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017) possa essere avviato solo decorsi i termini previsti dallo stesso comma 684, anche con riguardo alle comunicazioni presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della citata legge, poiché integrabili entro i medesimi termini previsti per la loro presentazione (comma 687) e che non siano assoggettate a controllo le quote inesigibili di valore inferiore o pari a 300 euro (comma 688, secondo periodo).

Con la richiamata precedente sentenza n. 51 del 2019, viene innanzitutto premessa un'ampia ricostruzione dell'evoluzione del complesso quadro normativo, basata anche sulla distinzione tra proroghe “generiche”, in quanto riguardanti tutti i concessionari della riscossione, e proroghe “specifiche” che hanno invece riguardato solo i soggetti “pubblici” della riscossione (cioè i soggetti a partecipazione pubblica ai sensi del comma 7 dell'art. 3 del D.L. n. 203 del 2005); viene inoltre evidenziato come una disciplina di straordinaria eccezionalità come quella di cui all'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014, introdotta nell'intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze, derivanti esclusivamente dall'istituzione di agenti “pubblici” della riscossione (ed al relativo ingresso, a suo tempo disposto ex lege, nell'attività di riscossione degli enti territoriali), chiamati anche a supplire, più o meno *oborto collo*, alle disfunzioni nell'attività di riscossione risalenti alle precedenti gestioni private, poteva trovare applicazione “solo relativamente a quelle fattispecie ricomprese nelle proroghe “specifiche” disposte dal comma 12 dell'art. 3 del D.L. n. 203 del 2005, per le quali i termini risultavano ancora pendenti alla data di entrata in vigore della riforma”, con conseguente irragionevolezza di una interpretazione che, a dispetto del tenore letterale, la estenda alle società private “scorporate” (con riferimento alle quali i termini per la presentazione

delle comunicazioni di inesigibilità, in relazione ai ruoli a queste consegnati dall'ente creditore, erano rimasti fissati dall'ultima proroga, per cui l'estensione del nuovo meccanismo “*scalare inverso*” anche alle società private “*scorporate*” sortirebbe l'inammissibile effetto di riaprire termini ormai scaduti da molti anni).

Premesse queste considerazioni, la Corte costituzionale rilevato che, contrariamente a quanto ritenuto nelle relative ordinanze di rimessione, la SOGET spa, cessionaria del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, è una “*società privata scorporata*”, che non poteva annoverarsi fra gli agenti della riscossione, cui unicamente e univocamente il legislatore aveva inteso riferire la disciplina censurata, ha dichiarato inammissibili le analoghe questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo della Corte dei conti in giudizi fra le stesse parti (SOGET e Comune di Teramo).

Senonché, come evidenziato dal giudice delle leggi, “*a meno di un anno dalla pubblicazione della suddetta sentenza*”, il comma 815 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019 ha disposto che «*[i] contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili, sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248*”, cioè alle cosiddette società private “*scorporate*”, ed è, appunto, in forza di questa disposizione che sono state riproposte le questioni di legittimità costituzionale, già dichiarate inammissibili, delle suddette disposizioni normative, incentrandosi, peraltro, sulla loro estensione retroattiva, per effetto dell'art. 1, comma 815, L. 160/2019, alle società private “*scorporate*”, in quanto in palese contrasto con l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza, avuto riguardo alla motivazione della suddetta sentenza n. 51 del 2019 della Corte costituzionale.

Con la sentenza n. 66/2022 dell'11.03.2022, la Corte costituzionale, ha ritenuto fondate le dedotte questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza, con assorbimento di tutti gli altri profili prospettati.

In proposito, va rilevato che l'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 riecheggia la terminologia dell'originaria formulazione del comma 28 dell'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005<sup>64</sup> che ha consentito di applicare, dal 1° ottobre 2006, alla Riscossione spa e alle società dalla stessa partecipate

---

<sup>64</sup> L'art. 3, comma 28, del D.L. 30.09.2005, n. 203, conv., con modif., dalla L. 02.12.2005, n. 248 prevede che “*a decorrere dal 1° ottobre 2006, i riferimenti contenuti in norme vigenti ai concessionari del servizio nazionale della riscossione si intendono riferiti alla Riscossione S.p.a. ed alle società dalla stessa partecipate ai sensi del comma 7, complessivamente denominate agenti della riscossione, anche ai fini di cui all'articolo 9 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, ed all'articolo 23-decies, comma 6, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47; per l'anno 2005 nulla è mutato quanto agli obblighi conseguenti all'applicazione delle predette disposizioni. All'articolo 1 del decreto-legge 10 dicembre 2003, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 febbraio 2004, n. 31, sono abrogati i commi 1, 3, 4, 5 e 6.*”

tutti i riferimenti normativi delle previgenti disposizioni, relativi ai concessionari nazionali della riscossione, per cui *“seppure in forma poco cristallina, appare quindi diretto a estendere “ora per allora” anche alle società “scorporate” la qualificazione di agenti della riscossione in senso stretto, in riferimento agli adempimenti cui tali società erano tenute”*, con l’effetto di neutralizzare la fondamentale distinzione tra proroghe *“generiche”* e proroghe *“specifiche”* invece evidenziata nella suddetta sentenza n. 51/2019.

Il giudice delle leggi, a tal riguardo, evidenzia come la suddetta disposizione sia stata emanata non solo in mancanza di un contrasto giurisprudenziale o di dubbi manifestati dalla dottrina, ma proprio a ridosso della sentenza 51/2019, che aveva in radice escluso la possibilità di ricavare dall’ordinamento, allora in vigore, un’interpretazione che estendesse il *“nuovo meccanismo “scalare inverso” anche alle società private “scorporate”, per cui, nonostante l’espressione utilizzata ( «[i] contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili»)*, assume senz’altro il carattere di una norma dalla natura innovativa e dall’efficacia retroattiva, poiché *“impone” una scelta che non è ascrivibile in alcun modo alle possibili varianti di senso delle norme che hanno introdotto il meccanismo “scalare inverso”*.

Acclarata la natura innovativa della suddetta disposizione, il giudice delle leggi ha rilevato come *“l’equivoco utilizzo della terminologia tipica delle leggi di interpretazione autentica, sebbene non sfociato in un’autoqualificazione, porta in ogni caso a identificare, quanto alla retroattività del novum introdotto dal suddetto comma 815, un primo indice di irragionevolezza (...), che però concorre con quelli, ben più decisivi, che vengono alla luce considerando la precipua genesi del meccanismo “scalare inverso”*.

A tal proposito, si evidenzia che *“già nella sentenza di questa Corte n. 51 del 2019 si era rilevato che il menzionato meccanismo, infatti, era stato introdotto nello specifico intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze riferibili solo ed esclusivamente agli agenti “pubblici” della riscossione e per i quali i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità erano, al momento della sua entrata in vigore, ancora aperti, a differenza di quelli riferibili alle società private “scorporate”, che erano, invece, ormai scaduti”*; la Corte perciò rileva che *“l’estensione del nuovo meccanismo “scalare inverso” anche alle società private “scorporate” «sortirebbe [...] l’inammissibile effetto di riaprire termini ormai scaduti da molti anni (fattispecie che non si verifica per i ruoli affidati ai soggetti del sistema “pubblico” della riscossione), prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori»* per cui non è dato rinvenire *“alcuna ragionevole giustificazione della disposizione censurata”*, contraddittoria rispetto alla *«linea di politica del diritto giudicata più opportuna dal legislatore»*, nonché inidonea a radicare alcun affidamento tutelabile.

Il giudice delle leggi ha in conclusione ritenuto che *“il citato art. 1, comma 815, nella misura in cui si salda alle disposizioni che disciplinano il meccanismo “scalare inverso” ampliandone retroattivamente la portata, non supera, ... il controllo di ragionevolezza”*<sup>65</sup>.

## **Le più significative pronunce della Corte di cassazione**

### **1. Il sindacato della S.C. sulle sentenze della Corte dei conti.**

#### **1.1 I motivi inerenti alla giurisdizione e l'inammissibilità del sindacato su *errores in procedendo* ed *errores in iudicando*.**

Come è noto, il ricorso per cassazione contro le decisioni della Corte dei conti può essere proposto soltanto per motivi inerenti alla giurisdizione (artt. 111, ottavo comma, Cost., 362 cod. proc. civ. e 207 del codice di giustizia contabile, approvato con il d.lgs. n. 174 del 2016).

L'orientamento della Suprema Corte, emergente dalle pronunce emesse nel 2022 (cfr., *ex multis*, Cass. SS.UU, ord. 24/06/2022 n.20459, Cass. SS.UU. ord. 26/07/2022 n.23241 Cass. SS.UU.,

---

<sup>65</sup> Con la sentenza n. 66/2022 di cui al testo, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, come interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

L'art. 4 (rubricato “stralcio dei debiti fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010”) del D.L. 23/10/2018, n. 119 conv. in L. 17.12.2018 n. 136, prevede, al primo comma, che *“i debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del presente decreto, fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, ancorché riferiti alle cartelle per le quali è già intervenuta la richiesta di cui all'articolo 3, sono automaticamente annullati. L'annullamento è effettuato alla data del 31 dicembre 2018 per consentire il regolare svolgimento dei necessari adempimenti tecnici e contabili. Ai fini del conseguente discarico, senza oneri amministrativi a carico dell'ente creditore, e dell'eliminazione dalle relative scritture patrimoniali, l'agente della riscossione trasmette agli enti interessati l'elenco delle quote annullate su supporto magnetico, ovvero in via telematica, in conformità alle specifiche tecniche di cui all'allegato 1 del decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze del 15 giugno 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 142 del 22 giugno 2015. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Gli enti creditori, sulla base dell'elenco trasmesso dall'agente della riscossione, adeguano le proprie scritture contabili entro la data del 31 dicembre 2019, tenendo conto degli eventuali effetti negativi già nel corso della gestione e vincolando allo scopo le eventuali risorse disponibili alla data della comunicazione”*.

Il richiamato art. 1, comma 529, della L.24.12.2012, n. 228 prevede che *“ai crediti previsti dai commi 527 e 528 non si applicano gli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 e, fatti salvi i casi di dolo, non si procede a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile”*.

La Corte costituzionale ha evidenziato come le relative questioni fossero state sollevate senza prendere una chiara posizione sulla portata normativa del combinato disposto dell'art. 4 del D.L. n. 119 del 2018, come convertito, e dell'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, rilevando come i rimettenti non avessero sciolto le alternative tesi sull'ambito di estensione da attribuire al citato art. 1, comma 815 - ovvero se sia necessario seguire una «interpretazione restrittiva», limitata ai soli carichi affidati ante scorporo (incentrata su una equiparazione di carattere oggettivo, che pone al centro i ruoli), oppure un'«esegesi più ampia (incentrata su una equiparazione di carattere soggettivo) per cui sarebbero interessati tutti i carichi affidati tra il 2000 e il 2010 e quindi, «in linea di principio», «anche i carichi affidati successivamente allo scorporo» - e come i rimettenti non avessero chiarito se l'oggetto delle loro censure fosse, per effetto del menzionato art. 1, comma 815, il citato art. 4 nella sua interezza (ovvero il meccanismo dello stralcio automatico delle cartelle fino a mille euro, in sé considerato) o piuttosto il suddetto art. 4 solo nella parte in cui è applicabile anche alle società scorporate, donde il carattere ancipite delle questioni, perché i rimettenti non si sono limitati a una presentazione sequenziale della medesima questione, ma hanno chiesto due diversi interventi, in rapporto di alternatività irrisolta.

Il giudice delle leggi ha, peraltro, colto l'occasione per evidenziare come resta fermo che, nel nuovo contesto della riforma del sistema della riscossione pubblica, inaugurata nel segno di una maggiore efficienza, anche a seguito del monito contenuto nella sentenza n. 120 del 2021 di questa Corte, dall'art. 1, commi da 14 a 23, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), dovranno essere evitati interventi di “rottamazione” o “stralcio” contrari al valore costituzionale del dovere tributario e tali da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione”.

27/05/2022 n.17249, Cass SS.UU., ord. 25/03/2022 n. 9769), è assolutamente consolidato ed univoco nel senso che il ricorso per cassazione avverso le sentenze della Corte dei conti (e del Consiglio di Stato) consente di denunciare solo il difetto assoluto di giurisdizione, che si verifica quando la Corte dei conti affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa (ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto in assoluto di cognizione giurisdizionale) o il difetto relativo di giurisdizione, riscontrabile quando detto giudice abbia violato i limiti esterni della propria giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale, ovvero negandola sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici.

Il sindacato della Corte di cassazione concerne, pertanto, esclusivamente l'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione e non si estende ad asserite violazioni di legge sostanziale o processuale concernenti il modo di esercizio della giurisdizione speciale, e ciò neanche qualora si sia in presenza di sentenze «*abnormi*» o «*anomale*» ovvero di uno stravolgimento radicale delle norme di riferimento, poiché la nozione di motivi inerenti alla giurisdizione ex art. 111, ottavo comma, Cost., quale esplicitata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 6 del 2018), non tollera letture estensive, neppure in dette ipotesi. (cfr. Cass. SS.UU. ord. 26/07/2022 n. 23241).<sup>66</sup>

In altri termini, *“la Corte di Cassazione, quale supremo organo regolatore della giurisdizione, può soltanto vincolare il Consiglio di Stato e la Corte dei conti a ritenersi legittimati a decidere la controversia, ma non può vincolarli sotto alcun profilo quanto al contenuto (di merito o di rito) di tale decisione (...), proprio perché la Corte di cassazione è l'organo regolatore della giurisdizione, non il garante ultimo della nomofilachia, ossia della legittimità comunitaria, convenzionale e costituzionale delle norme (sia di rito che sostanziali) applicate dal giudice amministrativo e dal giudice contabile”* (cfr. Cass. SS.UU. ord. 09.11.2022 n. 33073).

---

<sup>66</sup> Come evidenziato, infatti, dalla Corte regolatrice (cfr., *ex multis*, Cass. SS.UU. ord. 24/06/2022 n.20459 Cass. SS.UU., 27/05/2022 n.17249, Cass. SS.UU. ord. 29/04/2022 n. 13597) Cass.SS.UU. ord. : 28/06/2022 n. 20635 “*E’ naturale che qualsiasi erronea interpretazione o applicazione di norme ovvero qualsiasi vizio di attività processuale in cui il giudice possa incorrere nell’esercizio della funzione giurisdizionale, ove incida sull’esito della decisione, può essere letta in chiave di lesione della pienezza della tutela giurisdizionale cui ciascuna parte legittimamente aspira, perché la tutela si realizza compiutamente se il giudice interpreta ed applica in modo corretto le norme destinate a regolare il caso sottoposto al suo esame e se esamina e valuta tutti i punti essenziali della controversia. Non per questo, però, ogni errore di giudizio o di attività processuale imputabile al giudice è qualificabile come eccesso di potere giurisdizionale assoggettabile al sindacato della Corte di cassazione, quale risulta delineato dall’art. 111, ottavo comma, Cost. e dagli artt. 362 cod. proc. civ. e 207 del codice di giustizia contabile. Ne risulterebbe altrimenti del tutto obliterata la distinzione tra limiti interni ed esterni della giurisdizione e il sindacato di questa Corte sulle sentenze del giudice speciale verrebbe di fatto ad avere una latitudine non dissimile da quella che ha sui provvedimenti del giudice ordinario: ciò che la norma costituzionale e le disposizioni processuali dianzi richiamate non sembrano invece consentire (...). Nella misura in cui riconduce ipotesi di errores in iudicando o in procedendo ai motivi inerenti alla giurisdizione, la tesi del concetto di giurisdizione in senso dinamico – ha sottolineato la Corte costituzionale nella sentenza n. 6 del 2018 – comporta una più o meno completa assimilazione dei due tipi di ricorso, ai sensi del settimo e dell’ottavo comma dell’art. 111 Cost., e si pone in contrasto con tale disposizione costituzionale e con l’assetto pluralistico delle giurisdizioni stabilito dalla Carta fondamentale che, appunto per questo, ha sottratto le sentenze (del Consiglio di Stato e) della Corte dei conti al controllo nomofilattico della Corte di cassazione, stabilendo una riserva di nomofilachia in favore dei rispettivi organi di vertice delle due giurisdizioni speciali”.*

Sicché, come ribadito dalla Corte regolatrice, il sindacato della Suprema Corte sulle sentenze della Corte dei conti non può ritenersi esteso - neppure a seguito dell'inserimento della garanzia del giusto processo ex art. 111, commi 1 e 2, Cost. - ad asserite violazioni di legge sostanziale o processuale, concernenti il modo di esercizio della giurisdizione speciale, il cui accertamento rientra nell'ambito dei limiti interni della stessa giurisdizione, trattandosi di violazioni endoprocessuali rilevabili in ogni tipo di giudizio e non inerenti all'essenza della giurisdizione o allo sconfinamento dai limiti esterni di essa, ma solo - per l'appunto - al modo in cui è stata esercitata (cfr., in tal senso, *ex multis*, Cass., SS.UU. 29/04/2022 n. 13597, Cass. SS.UU., ord. 26/07/2022 n.23241, Cass. SS.UU. ord., 04/11/2022 n. 32633, Cass. SS.UU., ord. 07.12.2022 n. 36030, Cass.SS.UU. ord.: 28/06/2022 n. 20635, Cass. SS.UU. ord. 29/04/2022 n.13597<sup>67</sup>).

Del pari, la Suprema Corte ha dato continuità all'insegnamento per cui l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore è configurabile solo allorché il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete, e non, invece, quando si sia limitato al compito interpretativo che gli è proprio. E ciò anche se tale attività ermeneutica abbia dato luogo ad un provvedimento abnorme o anomalo ovvero abbia comportato uno stravolgimento delle norme di riferimento, atteso che in questi casi può profilarsi, eventualmente, un *error in iudicando*, ma non una violazione dei limiti esterni della giurisdizione (Cass. SS.UU. 11/07/2022 n. 21838<sup>68</sup> Cass. SS.UU.

---

<sup>67</sup> Con la suddetta ordinanza n. 13597 la S.C. ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto avverso la sentenza di una sezione territoriale della Corte dei conti con la quale, in ragione dell'avvenuta definizione del giudizio nel corso del quale era stata espletata la c.t.u. e sul presupposto che ogni relativa questione avrebbe dovuto essere proposta con specifici motivi di impugnazione dinanzi alla competente Sezione di appello, era stato dichiarato inammissibile il ricorso ex art. 15 D.Lgs. 150/2011 proposto da un soggetto convenuto in un giudizio di responsabilità amministrativa avverso il decreto di liquidazione del compenso relativo alla c.t.u. : la S.C. ha, infatti, ritenuto che le censure dedotte avverso la suddetta sentenza (la violazione e falsa applicazione degli artt. 15 d.lgs. n. 150/2011 e 170 del d.P.R. n. 115/2002, poiché il provvedimento con il quale era stato definito il procedimento di opposizione avverso il decreto di liquidazione era stato adottato dalla Corte in composizione collegiale anziché dal Presidente dell'Ufficio, la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 702-bis e 102 c.p.c., oltre che dell'art. 111 Cost., in quanto, da un lato, l'impugnata decisione era stata resa senza disporre la rinnovazione della notificazione del ricorso e del decreto nei confronti di alcuni litisconsorti necessari e, dall'altro, la Corte aveva omesso ogni verifica della regolare costituzione del contraddittorio, e per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 168 e 170 d.P.R. n. 115/2002, nonché la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 15 d.lgs. n. 150/2011 e dell'art. 97, comma 6, del codice di giustizia contabile, poiché quest'ultimo non prevede per il collegio alcun potere di riforma del decreto di liquidazione con riferimento alla determinazione del "quantum", essendo il relativo potere devoluto esclusivamente al Presidente del collegio all'esito del procedimento di opposizione di cui agli artt. 168 e 170 cit. d. lgs. n. 115/2002) non implicano la denuncia di violazioni dei limiti esterni della giurisdizione contabile, ma si risolvono nella deduzione di vizi processuali propriamente attinenti all'esercizio della stessa giurisdizione contabile.

<sup>68</sup> Con l'ordinanza n. 21838/2022 dell'11.07.2022, le SS.UU. della Corte di cassazione hanno dichiarato inammissibile il ricorso proposto da un soggetto, convenuto in giudizio di responsabilità amministrativa per avere, in qualità di Segretario comunale e Responsabile del personale di un Comune, effettuato progressioni verticali di carriera interne all'Amministrazione comunale, tra aree e fasce funzionali diverse, in difetto dei presupposti di legge, avverso la sentenza di appello del giudice contabile che ha confermato la sentenza di prime cure che ne ha pronunciato la condanna al risarcimento del danno conseguentemente subito dal Comune in dipendenza delle indebite differenze retributive.

Come evidenziato nella suddetta ordinanza, la sentenza impugnata ha ritenuto che "*come osservato dal primo giudice, al momento (2009) dell'individuazione delle progressioni interne dedotte in giudizio sussisteva già una normativa che imponeva agli enti locali di osservare un'adeguata riserva di posti (individuata dalla Sezione Regionale nel 50%) per i concorrenti esterni: art. 36, comma 1<sup>a</sup>, D.Lgs 29/1993 (come novellato dall'articolo 22 D.Lgs. 80/1998, entrato in vigore il 23 aprile 1998), applicabile agli enti locali ex art.88 D.Lgs. 267/2000 Tuel, nonché articolo 4 CCNL Enti Locali del 31 marzo 1999; come anche desumibile dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 1999 sulla illegittimità dell'articolo 3, commi 205, 206 e 277 l. 549/95, il principio della adeguata riserva*

ord. 07.12.2022 n. 36030). L'attività di interpretazione, infatti, anche quando la "*voluntas legis*" sia stata individuata, non in base al tenore letterale delle singole disposizioni, ma alla "*ratio*" che esprime il loro coordinamento sistematico, rappresenta il *proprium* della funzione giurisdizionale e non può, pertanto, di per sé sola integrare la violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale, ma dare al più luogo ad un *error in iudicando* (cfr. Cass. SS.UU. ord. 20.01.2022 n. 1777, Cass. SS.UU. ord. 26/07/2022 n.23241, Cass. SS.UU., 24.06.2022 n. 20459, Cass.SS.UU. ord. : 28/06/2022 n. 20635, Cass. SS.UU. ord. 29/04/2022 n.13597).

Con ordinanza n. 28431 del 29/09/2022, le SS.UU. della Suprema Corte hanno evidenziato che *“anche il contrasto delle decisioni giurisdizionali (del Consiglio di Stato o) della Corte dei conti con il diritto europeo non integra, di per sé, l'eccesso di potere giurisdizionale denunziabile ai sensi dell'art. 111, comma ottavo, Cost., atteso che pure la violazione delle norme dell'Unione europea o della CEDU dà luogo ad un motivo di illegittimità, sia pure particolarmente qualificata, che si sottrae al controllo di giurisdizione della Corte di cassazione, né può essere attribuita rilevanza al dato qualitativo della gravità del vizio, essendo tale valutazione, sul piano teorico, incompatibile con la definizione degli ambiti di competenza e, sul piano fattuale, foriera di incertezze, in quanto affidata a valutazioni contingenti e soggettive (Cass., S.U., n. 29085/2019; Cass., S.U., n. 6460/2020)”* e che, come dalle stesse già affermato *“(Cass., S.U., n. 30301/2017; Cass., S.U., n. 7839/2020; Cass., S.U., 21641/2021), la non sindacabilità da parte della Corte di cassazione, ex art. 111, ottavo comma, Cost., delle violazioni del diritto dell'Unione europea e del mancato rinvio pregiudiziale ascrivibili alle sentenze pronunciate dagli organi di vertice delle magistrature speciali risulta compatibile con il diritto dell'Unione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale ed europea, in quanto correttamente ispirato ad esigenze di limitazione delle impugnazioni, oltre che conforme ai principi del giusto processo ed idoneo a garantire l'effettività della tutela giurisdizionale, tenuto conto che è rimessa ai singoli Stati l'individuazione degli strumenti processuali per assicurare tutela ai diritti*

---

*a favore dei concorrenti esterni, funzionale a garantire il ricambio generazionale e l'apporto alla PA di nuove professionalità, doveva ritenersi consolidato già all'epoca delle procedure in questione; la valutazione dell'adeguatezza della quota di riserva, lungi da costituire una valutazione amministrativa insindacabile, rientrava invece nel sindacato del giudice contabile, non limitato alla mera verifica di conformità formale dell'azione amministrativa alla legislazione vigente, ma implicante anche un controllo sull'eccesso, sull'abuso e sullo sviamento di potere”.*

Con il ricorso per cassazione il ricorrente ha lamentato, ex art.360, primo comma, n.1, c.p.c. l'eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento della Corte dei conti nella sfera legislativa, posto che, al momento dell'indizione delle progressioni interne, sussisteva in effetti una disciplina che prevedeva genericamente una 'adeguata' quota di riserva per l'accesso dall'esterno (art.36 co. 1 D.Lgs 29/1993, come novellato dall'art.22 D.Lgs 80/1998), ma soltanto in epoca successiva a tali procedure la disciplina era stata specificata (D.Lgs n.150/2009, entrato in vigore il 01.01.2010) con il limite del 50% (nel senso della possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno una riserva di posti comunque non superiore al 50% di quelli messi a concorso); l'aver in sentenza identificato l'adeguatezza della riserva nella misura del 50% avrebbe implicato l'anticipazione di una disciplina di legge non ancora applicabile al caso di specie, con conseguente eccesso di giurisdizione per sconfinamento nella potestà legislativa.

Con la suddetta ordinanza, la censura è stata dichiarata inammissibile sulla base del principio di cui al testo: la S.C. ha evidenziato, in proposito, che *“la circostanza che soltanto dopo i fatti di causa (art.24 D.Lgs. 150/09, entrato in vigore il 15 novembre 2009) il legislatore abbia introdotto il limite della riserva massima obbligatoria del 50 % a favore del personale interno non escludeva che questa stessa 'misura' potesse essere presa a riferimento dal giudice contabile nel valutare la 'adeguatezza' della riserva già precedentemente prescritta”* e *“ciò è esattamente quanto risulta aver fatto la Corte dei conti nella sentenza censurata”.*

*riconosciuti dall'Unione. Orientamento, questo, che ha trovato conferma da parte della stessa Corte di Giustizia U.E. con la sentenza 21 dicembre 2021, C-497/20, Randstad<sup>69</sup>* che *“ha ritenuto non contrastante con il diritto dell'Unione una disposizione del diritto interno di uno Stato membro che, secondo la giurisprudenza nazionale, precluda la possibilità di contestare, nell'ambito di un ricorso dinanzi all'organo giurisdizionale supremo di detto Stato membro, la conformità al diritto dell'Unione di una sentenza del supremo organo della giustizia amministrativa”*.

L'esame delle pronunce emesse nel corso del 2022 dalle SS.UU. della Corte di cassazione evidenzia una vasta casistica di censure dedotte avverso pronunce della Corte dei conti dichiarate inammissibili dalla S.C., siccome esulanti dall'ambito del sindacato di cui all' art. 111, ottavo comma, Cost., vertendosi in ipotesi di *errores in procedendo* o *errores in iudicando* e, pertanto, attinenti non allo “*an*”, ovvero alla spettanza della *potestas iudicandi*, ma al *quomodo*, ovvero al suo concreto esercizio<sup>70</sup>.

Considerato che la casistica evidenziata dalle pronunce emesse nel 2022 riproduce, in larga parte, quella emersa con riferimento al 2021, si rinvia, sul punto, all'esemplificazione fattane nella precedente relazione.<sup>71</sup>

Peraltro, occorre far menzione, in ragione del rilievo assunto dalla questione nel 2022 (ben quattro pronunce sull'argomento), degli arresti con i quali, nel corso del suddetto anno, le SS.UU. della Corte di Cassazione hanno ribadito l'ormai consolidato insegnamento per cui in tema di ricorso per cassazione nei confronti di sentenze della Corte dei conti, è inammissibile la doglianza con la quale si contesti la partecipazione al collegio giudicante di un magistrato che avrebbe dovuto astenersi, vertendosi in tema di violazione di norme processuali, come tale esorbitante dai limiti del sindacato delle Sezioni Unite<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Sulla sentenza 21 dicembre 2021 C-497/20 della Corte di giustizia UE pronunciata sul rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE disposto dalle SS.UU. della Suprema Corte con ordinanza n. 19598 del 18.09.2020 cfr. la relazione di questa Procura generale per la Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2022, pag. 132 nota 164.

<sup>70</sup> Censure, peraltro, per lo più prospettate quali censure di violazione dei limiti esterni della giurisdizione, come nella fattispecie esaminata da Cass. SS.UU. ord. 04.11.2022 n. 32633: *“...essa, quantunque espressa in relazione alla dedotta violazione dei limiti esterni alla giurisdizione del giudice contabile, finisce in realtà col censurare la differente valutazione nel merito della questione relativa alla prescrizione, che il giudice d'appello ha ritenuto insussistente, sul presupposto dell'occultamento doloso della detenzione delle quote sociali in società potenzialmente concorrenti... Risulta pertanto evidente come, al più, la doglianza possa essere riferita ad un error in iudicando nella valutazione del fatto impeditivo della prescrizione in quanto causa di sospensione del decorso della stessa, che attiene all'esercizio della giurisdizione da parte della Corte dei conti in tema di danno erariale, esulandosi quindi dall'ambito del ricorso per cassazione consentito, ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost. avverso le sentenze della Corte dei conti per i “soli” motivi inerenti alla giurisdizione”*.

<sup>71</sup> Cfr. relazione di questa Procura generale per la Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 pag. 139 e segg.

<sup>72</sup> In proposito, premesso che, nei giudizi civili e amministrativi, per la particolarità e diversità dei sistemi processuali, non sono applicabili le regole delle incompatibilità soggettive del Giudice penale per precedente attività (tipizzata) svolta nello stesso procedimento, bensì le sole disposizioni sull'astensione e ricusazione disciplinate dal codice di procedura civile, la S.C. ha evidenziato che l'eventuale partecipazione alla decisione della controversia di un magistrato che avrebbe dovuto astenersi, ai sensi dell'art. 51 c.p.c., non può di per sé integrare difetto di giurisdizione del collegio giudicante, come tale deducibile, con riguardo a pronuncia di Giudice amministrativo o contabile, con ricorso per cassazione, atteso che detta carenza di giurisdizione, in relazione all'illegittima

Nel dichiarare inammissibili, con ordinanze n. 8951/2022 del 18/03/2022 e n. 17617/2022 del 31/05/2022, due ricorsi proposti dalla stessa azienda di credito, nella qualità di tesoriere di due diversi enti locali, avverso le sentenze di appello pronunciate dalla Corte dei conti in giudizi di conto, dolendosi che fosse stato disatteso il motivo di gravame con il quale era stata denunciata l'illegittimità della composizione del collegio di primo grado, perché di tale collegio aveva fatto parte, assumendovi anche la funzione di magistrato estensore del provvedimento decisorio, il Magistrato Istruttore che aveva redatto la relazione sul conto, la Corte di cassazione ha evidenziato come l'ipotetico vizio non sia tale da poter configurare un'alterazione strutturale della composizione del collegio giudicante, suscettibile di essere dedotto innanzi alla S.C., inquadrandosi, invece, fra le ipotetiche cause di astensione e ricusazione previste dal codice di giustizia contabile ma non attivate nelle fattispecie portate al suo esame, e come in questa direzione militino non soltanto la disomogeneità delle fasi, tipica del giudizio di conto, alle quali avrebbe partecipato il medesimo magistrato, ma anche e soprattutto la normativa successivamente introdotta, a modifica delle originarie previsioni contemplate dal codice di giustizia contabile ed in particolare la novella di cui al comma 2-bis dell'art. 148 c.g.c., introdotto dal D.Lgs. n.114/2019, che, apertamente ispirata al rispetto dell'art. 4 dello stesso codice di giustizia contabile secondo cui «*Il processo contabile attua i principi di parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo previsto dall'art. 111, primo comma, della Costituzione*», nel prevedere che il magistrato istruttore non faccia parte del collegio giudicante, induce a collocare la prevista incompatibilità, come ritenuto in dottrina, fra le ipotesi di astensione e ricusazione e dunque di ipotetica violazione - in caso di loro inosservanza - delle regole del giusto processo che esulano dalla verifica riservata alle Sezioni Unite.

Analogamente, con ordinanza n. 27173/2022 del 15/09/2022, le SS.UU. si sono espresse nel senso che “*non è esperibile il ricorso per cassazione nei confronti della sentenza della Corte dei conti per denunciare la presenza, nel collegio che ha giudicato sulla revocazione, del giudice relatore della sentenza impugnata per revocazione, resa nel giudizio contabile d'appello*” atteso che “*l'ipotetico vizio derivante dalla violazione dell'obbligo di astensione esula dai motivi inerenti alla giurisdizione, che sono – come si è visto – gli unici motivi di ricorso proponibili avverso le sentenze della Corte dei conti*”<sup>73</sup>. (Vedi anche ordinanza n. 36628/2022 del 14.12.2022).

---

composizione dell'organo giudicante, è ravvisabile solo nelle diverse ipotesi di alterazioni strutturali dell'organo medesimo, per vizi di numero o qualità dei suoi membri, che ne precludono l'identificazione con quello delineato dalla legge, con la conseguenza che il ricorso per cassazione non è esperibile nei confronti di una pronuncia della Corte dei conti per denunciare la mancata astensione di un membro del collegio, vertendosi invero in ipotesi di violazione di norme processuali, esorbitante dai limiti del suddetto sindacato.

<sup>73</sup> Ciò che, secondo la S.C., “*rende ultroneo interrogarsi sulla portata dell'art. 204, comma 1, del codice di giustizia contabile, ai cui sensi 'la decisione sulla domanda di revocazione è pronunciata dal giudice adito che, in caso di composizione collegiale, può essere costituito dagli stessi giudici che hanno partecipato alla deliberazione della sentenza impugnata', e, quindi, chiedersi se la citata disposizione escluda che il giudice che ha concorso a pronunciare la sentenza di appello impugnata per errore di fatto abbia l'obbligo di astenersi nel successivo giudizio di revocazione*”.

## 1.2 Il sindacato sull'attività discrezionale.

L'ipotetica violazione, da parte del giudice contabile, del divieto di sindacare “*nel merito*” le scelte discrezionali, sancito dall'art. 1 della L. 20/1994, integrando un'invasione della “*riserva di amministrazione*”, costituirebbe un'ipotesi di eccesso di potere giurisdizionale, sindacabile dalla Suprema Corte in sede di ricorso per motivi inerenti la giurisdizione.

Con ordinanza n. 20262/2022 del 23.06.2022 la Corte regolatrice ha ribadito l'insegnamento per cui “*le decisioni del giudice contabile sono viziate per eccesso di potere giurisdizionale e, quindi, sindacabili per motivi inerenti alla giurisdizione, nel solo caso in cui detto giudice, eccedendo i limiti del riscontro degli elementi costitutivi del danno erariale e sconfinando nella sfera del merito riservata alla pubblica amministrazione, compia una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e della convenienza dell'atto, così palesando una sostanziale sostituzione dell'organo giudicante all'amministrazione. Nessun dubbio, quindi, che l'eventuale sostituzione, da parte del giudice amministrativo, della propria valutazione a quella riservata alla discrezionalità dell'amministrazione, cioè la mera non condivisione della valutazione stessa, configuri un indebito sconfinamento della giurisdizione di legittimità nella sfera riservata alla pubblica amministrazione*”.

Senonché, con la stessa pronuncia, la S.C. ha dato continuità all'orientamento in virtù del quale “*le scelte elettive degli amministratori, dovendo conformarsi ai suddetti criteri di legalità e a quelli giuridici di economicità (quale ottimizzazione dei risultati in relazione alle risorse disponibili), di efficacia (quale idoneità dell'azione amministrativa alla cura effettiva degli interessi pubblici da perseguire, congruenza teleologia e funzionale) e di buon andamento, sono soggette al controllo della Corte dei conti, in quanto assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa. A tale stregua, non eccede la giurisdizione contabile non solo la verifica se l'amministratore abbia compiuto l'attività per il perseguimento di finalità istituzionali dell'ente, ma anche se nell'agire amministrativo abbia rispettato tali norme e principi giuridici, sicché la Corte dei conti non viola il limite giuridico della "riserva di amministrazione" - da intendere come preferenza tra alternative, nell'ambito della ragionevolezza, per il soddisfacimento dell'interesse pubblico - nel controllare anche la giuridicità sostanziale e cioè l'osservanza dei criteri di razionalità, nel senso di correttezza e adeguatezza dell'agire, logicità e proporzionalità tra costi affrontati e obiettivi conseguiti, costituenti al contempo indici di misura del potere amministrativo e confini del sindacato giurisdizionale dell'esercizio del potere discrezionale*”.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Con l'ordinanza n. 20262 del 23.06.2022 di cui al testo, la S.C. ha ritenuto, pertanto, che “*non travalica, dunque, il limite esterno della giurisdizione contabile, né quelli relativi alla riserva di amministrazione la pronuncia con la quale, come nella specie, la Corte dei conti ravvisa l'illegittimità delle spese effettuate su bene pubblico, per non adeguatezza o esorbitanza rispetto al fine pubblico da perseguire. L'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta infatti che esse siano sottratte al sindacato giurisdizionale di conformità alla legge formale e sostanziale che*

L'insindacabilità "nel merito" delle scelte discrezionali compiute da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta, infatti, che esse siano sottratte ad ogni possibilità di controllo, e segnatamente a quello della conformità alla legge che regola l'attività amministrativa, potendo e dovendo la Corte dei conti verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati ai criteri di economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità bensì della legittimità dell'azione amministrativa<sup>75</sup> (Cass. SS.UU. ord. 08/11/2022 n. 32866<sup>76</sup> Cass. SS.UU., ord. 07.12.2022 n. 36030)<sup>77</sup>

Ne consegue che, come evidenziato dalle SS.UU., con sentenza n. 15979/2022 del 18.05.2022, la Corte dei conti "non viola il limite della riserva di amministrazione quando proceda al controllo della giuridicità sostanziale dell'attività amministrativa e cioè a verificare l'osservanza dei richiamati canoni prendendo atto della preferenza assegnabile alla P.A. tra molteplici alternative da operare nell'ambito della ragionevolezza per il soddisfacimento dell'interesse pubblico".<sup>78</sup>

---

*regola l'attività e l'organizzazione amministrativa. Invece, il sindacato delle Sezioni Unite sulle decisioni del giudice contabile, in quanto appunto circoscritto all'eventuale violazione dei limiti esterni della giurisdizione, non si estende anche alla verifica degli errores in procedendo o degli errores in iudicando".*

Sulla base dei suesposti principi, con la suddetta ordinanza, la Corte regolatrice, ritenuto che nessuno dei motivi proposti superi il vaglio della ammissibilità, non integrando essi il vizio di superamento dei limiti esterni della giurisdizione, hanno dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione proposto, deducendo la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, da un ammiraglio della M.M. avverso la sentenza della Corte dei conti che lo ha condannato al risarcimento del danno, nella misura di € 474.450,00, oltre rivalutazione ed interessi, con riferimento ai maggiori costi sopportati dall'Amministrazione in dipendenza di alcuni interventi di modifica, non necessari, effettuati tra il 2013 ed il 2014, su due navi della M.M. e volti alla diversa organizzazione degli spazi a bordo per le mense e per i quadrati ufficiali, sottufficiali ed equipaggio nonché dei camerini dei comandanti, ammiraglio e Seacabin, eseguiti prima dell'avvio del necessario iter amministrativo, senza il rispetto delle relative procedure e senza lo studio dell'entità dei costi e della fattibilità dell'operazione, ma instaurando un rapporto diretto con l'impresa esecutrice dei lavori.

Ritenuto il carattere ingiustificato dei costi per la riconfigurazioni delle unità navali, in presenza dell'adeguatezza delle strutture originarie, che rispondevano ad un progetto approvato ed a beni già accettati, il giudice contabile ha, peraltro, decurtato i costi stessi del 50% tenuto conto di quelli comunque utili, in quanto attinenti alle mense ed ai quadrati, quantificando il danno in € 4.744.500,00, che, in ragione dell'efficienza causale di altre condotte, quali quelle poste in essere dai responsabili delle articolazioni amministrative, è stato, quindi, posto a carico del suddetto ufficiale generale nella misura del 10% e, pertanto, nella suddetta misura di € 474.450,00.

<sup>75</sup> Come evidenziato, infatti, dalle Sezioni Unite della Suprema Corte con ordinanza n. 23241/2022 del 26/07/2022, "la discrezionalità riconosciuta agli amministratori pubblici nell'individuazione della soluzione più idonea nel singolo caso concreto a realizzare l'interesse pubblico perseguito (causa e limite intrinseco e funzionale dell'attività della P.A.) è legittimamente esercitata in quanto risultino osservati i criteri giuridici informativi dell'agere della P.A. dettati dalla Costituzione (art. 97), codificati all'art. 1, comma 1, L. n. 20 del 1994 ( «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità»), come modificato dall'art. 3 L. n. 546 del 1993 ( «ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali»), ribaditi dall'art. 1 d.lgs. n. 29 del 1993 e dall'art. 1, comma 1, L. n. 286 del 1999 [ «Le pubbliche amministrazioni devono: a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile); b) verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati ( controllo di gestione ) » ]. ... Non travalica dunque il limite esterno della giurisdizione contabile né quelli relativi alla riserva di amministrazione la pronuncia con la quale, come nella specie, la Corte dei conti ravvisi la non adeguatezza o l'esorbitanza dell'atto o dell'attività rispetto al fine pubblico da perseguire".

<sup>76</sup> Con la suddetta ordinanza n.32866 del 08/11/2022, la Corte regolatrice ha, altresì, evidenziato che "qualora il danno erariale sia stato cagionato da un provvedimento amministrativo (come, nella specie, la delibera della Giunta), il giudice contabile conosce dell'illegittimità dell'atto al fine della verifica, in via principale, di uno degli elementi della più complessa fattispecie di responsabilità amministrativa, con conseguente esclusione della violazione dei limiti esterni della giurisdizione del giudice contabile rispetto alla giurisdizione amministrativa (Cass., S.U., n. 30112 del 2021)".

<sup>77</sup> In termini analoghi, cfr. Cass. SS.UU. ord. 11/07/2022 n. 21838, espressasi nel senso che "il sindacato giudiziale contabile che si esercita nei confronti dei pubblici poteri e sulla discrezionalità amministrativa, nonché in relazione ai privati gestori delle risorse pubbliche, non è limitato alla mera verifica di conformità dell'azione alla legislazione vigente, ma implica altresì un controllo sull'eccesso, sull'abuso e sullo sviamento di potere, giacché ogni potere va esercitato in maniera funzionale, corretta, coerente con principi più generali dell'ordinamento giuridico e con quelli speciali della singola disciplina".

<sup>78</sup> Con la suddetta sentenza n. 15979/2022 del 18.05.2022 le SS.UU. della S.C. hanno dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla Procura generale presso la Corte dei conti avverso sentenza d'appello del giudice contabile confermativa di pronuncia di primo grado

### 1.3 Questioni processuali.

Merita menzione l'ordinanza n. 8949/2022 del 18/03/2022 con la quale le SS.UU. della Corte di cassazione si sono espresse nel senso che *“spetta alle Sezioni Unite non soltanto il giudizio vertente sulla interpretazione della norma attributiva della giurisdizione, ma anche il sindacato sull'applicazione delle disposizioni che regolano la deducibilità ed il rilievo del difetto di giurisdizione”* in quanto *“il motivo inerente alla giurisdizione rappresenta uno strumento che consente alla Corte di cassazione anche di valutare i profili obiettivi di violazione delle complesse regole dinamiche processuali in ordine al formarsi del giudicato relativamente alle questioni di giurisdizione. Sicché, è da intendere proposto per motivi inerenti alla giurisdizione, in base agli artt. 111, ultimo comma, Cost., 362 cod. proc. civ. e 207 del codice di giustizia contabile, ed è perciò ammissibile, il ricorso per cassazione contro la decisione della Corte dei conti con cui è stato ritenuto precluso l'esame della questione di giurisdizione non sollevata in primo grado dai convenuti, ma dedotta per la prima volta con l'atto di appello”*.<sup>79</sup>

---

declinatoria di giurisdizione, con riferimento alla domanda di risarcimento del danno subito da una Regione e da una Provincia a seguito dei rilevanti esborsi per prestiti, aumenti di capitale, contributi straordinari, anticipazioni di cassa, sopportati per soccorrere finanziariamente, al fine di evitarne il tracollo, una società (a partecipazione pubblica ma non in house) di trasporto pubblico locale, proposta dalla Procura regionale - oltre che nei confronti dei componenti del consiglio di amministrazione di quest'ultima, cui si addebitava la *mala gestio* della società - nei confronti degli amministratori regionali e provinciali che ebbero a deliberare i suddetti finanziamenti. Con riferimento alla posizione di questi ultimi, premesso che *“la sentenza impugnata ha esplicitamente condiviso il percorso motivazionale della pronuncia di primo grado, altresì ravvisando nell'operato degli amministratori regionali e provinciali una condotta insindacabile nel merito alla stregua di scelte né irragionevoli, né abnormi ed anzi dotate di giustificazione palesata nell'esigenza di non interrompere il servizio TPL, già secondo una valutazione ex ante dell'erogazione di risorse pubbliche, senza che la stessa Procura contabile vi abbia contrapposto scelte alternative dirette ad evitare meno genericamente i danni dedotti”*, rilevato che *“il riconoscimento esplicito, da parte della Corte dei conti, dell'impossibilità di valicare il cd. merito amministrativo, in una alla contestata genericità dei rinvii alle disposizioni normative pretesamente violate, inducono pertanto, nella presente sede, ad un corrispondente apprezzamento di insindacabilità della decisione per come assunta, in termini sostanzialmente anche assolutori dalla responsabilità e, come tali, non sovvertibili”*, la Suprema Corte, evidenziando che il giudice contabile può, invero, e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati a criteri di economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità bensì della legittimità delle azione amministrativa (Cass. S.U. 40549 del 2021) e ribadito il principio di cui al testo, si è, peraltro, conclusivamente espressa nel senso che *“nella specie, si è così al cospetto di una ratio decidendi, gradata ed essenziale, afferente ai limiti (esterni) della giurisdizione contabile nei confronti della sfera del potere discrezionale della pubblica amministrazione (Cass. s.u. 6820/2017, 11139/2017, 30990/2017, 10774/2018, 30527/2019, 24376/2020) e la cui eventuale erroneità meritale si risolverebbe, ove nella sostanza fatta valere, nel prospettare un error in iudicando, il cui accertamento rientra nell'ambito del sindacato afferente ai limiti interni della giurisdizione e non alla osservanza dei limiti esterni della giurisdizione, gli unici deducibili dinanzi alla Corte di cassazione contro le decisioni della Corte dei conti (Cass. s.u. 25208/2020, 19675/2020)”*.

<sup>79</sup> Nella specie, con la sentenza impugnata, la Sezione centrale d'appello della Corte dei conti, aveva rilevato l'esistenza di due ragioni conducenti, entrambe, alla reiezione dell'eccezione di difetto di giurisdizione dedotta dagli appellanti con l'atto di gravame: l'inammissibilità per motivi di rito e l'infondatezza nel merito dell'eccezione stessa, entrambe investite dalle censure proposte innanzi alla Suprema Corte (ancorché la statuizione di infondatezza nel merito non sia stata *“idoneamente censurata”*) con le impugnazioni proposte dai tre ricorrenti, con i rispettivi ricorsi per cassazione.

In particolare, alla conclusione nel senso dell'inammissibilità dell'eccezione proposta per la prima volta con l'atto di appello la Sezione d'appello della Corte è pervenuta *“dopo aver osservato che, se da un lato l'art. 15 del codice di giustizia contabile prevede che nei giudizi di impugnazione il difetto di giurisdizione è rilevato se dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito, ha statuito sulla giurisdizione, tuttavia l'operatività di tale regime deve essere coordinata con la previsione dell'art. 193 dello stesso codice, il quale non consente che nel giudizio di appello possano essere proposte nuove domande o nuove eccezioni”*.

La censura in ordine alla declaratoria di inammissibilità è stata, peraltro, giudicata fondata dalla S.C. con l'ordinanza n. 8949/2022 di cui al testo: in proposito, premesso che, con *“una norma allineata al significato che l'art. 37 cod. proc. civ. ha assunto nel diritto vivente a seguito degli interventi delle Sezioni Unite (v., in particolare, Cass. Sez. Un., 9 ottobre 2008, n. 24883)”*, l'art. 15 c.g.c., prevede che *“il difetto di giurisdizione è rilevato in primo grado anche d'ufficio e che, nei giudizi di impugnazione, il difetto di giurisdizione è rilevato se dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito,*

Con ordinanza SS.UU. n. 36005/2022 del 07/12/2022, richiamato il consolidato orientamento nel senso che *“si deve ritenere proposto per motivi di giurisdizione il ricorso per cassazione avverso la sentenza del giudice amministrativo o contabile con cui si deduca il vizio di violazione del giudicato interno sulla giurisdizione, perché l’error in procedendo incidente sul rilievo di giurisdizione non è violazione meramente processuale, interna ai limiti della giurisdizione, e si sostanzia in una decisione sulla giurisdizione, sindacabile dalle Sezioni Unite”*; nel senso che *“il sindacato della Corte di Cassazione è pieno ed investe la portata delle norme processuali di riferimento e, con esse, l’esistenza o meno della formazione di un giudicato processuale sulla giurisdizione, a prescindere, dunque, dall’interpretazione che sul punto possa averne dato la decisione impugnata (Cfr. fra le più recenti Cass. S.U. 6 dicembre 2021 n. 38737 e Cass. S.U. 24 novembre 2021 n. 36375)”* e nel senso che *“le Sezioni Unite, a fronte del ricorso proposto per motivi di giurisdizione, a prescindere dalle argomentazioni sviluppate dalle parti, «possono determinare il giudice dotato di potestas anche accertando il solo consolidamento in capo a quel giudice di tale potere a cagione della formazione a suo beneficio di un giudicato sulla relativa attribuzione e quindi senza che venga statuita la cogenza di detta attribuzione alla stregua del quadro normativo» ( Cass. S.U. 25 ottobre 2013 n. 24150)”*, la Corte regolatrice ha evidenziato che *“dal principio secondo cui spetta alle Sezioni Unite, non solo il giudizio sull’interpretazione della norma attributiva della giurisdizione, ma anche il sindacato sull’applicazione delle disposizioni che regolano la deducibilità ed il rilievo del difetto di giurisdizione, discende che, così come è ammissibile il ricorso per cassazione con il quale si faccia valere la violazione del giudicato interno da parte del giudice amministrativo o contabile, parimenti ammissibile è la deduzione del controricorrente che, sollecitando l’esercizio di un potere esercitabile anche d’ufficio da parte delle Sezioni Unite, la formazione di quel giudicato invochi per ottenere una pronuncia di inammissibilità del ricorso proposto avverso la statuizione contenuta in punto di*

---

*ha statuito sulla giurisdizione”* e, pertanto, che *“il difetto di giurisdizione del giudice contabile è rilevabile in primo grado anche d’ufficio e che, nel successivo giudizio di impugnazione, esso è rilevabile se la relativa questione è proposta con l’impugnazione principale o incidentale, con un motivo specifico”*, la Suprema Corte ha rilevato che *“la sentenza di primo grado della Corte dei conti può sempre essere impugnata per difetto di giurisdizione. Il citato art. 15 non condiziona l’esercizio di questo potere processuale all’aver, la parte convenuta, sollevato, nelle difese di primo grado, il difetto di giurisdizione del giudice contabile dinanzi al quale è stata citata a comparire”* evidenziando che *“non entra in gioco l’art. 193 del codice di giustizia contabile, a tenore del quale nel giudizio di appello non possono essere proposte nuove domande né nuove eccezioni non rilevabili d’ufficio”* in quanto tale disposizione *“disciplina il regime (delle domande e delle) eccezioni non rilevabili d’ufficio, laddove il difetto di giurisdizione appartiene, per espressa previsione, al novero delle eccezioni rilevabili d’ufficio”*.

Occorre, peraltro, osservare che la S.C., se ha accolto la censura proposta avverso la declaratoria di inammissibilità del motivo di appello relativo al difetto di giurisdizione, ha, poi, disatteso, ritenendone l’inidoneità, la censura che ha investito la statuizione dell’impugnata sentenza di appello di reiezione nel merito dell’eccezione stessa, ed ha conseguentemente dichiarato l’inammissibilità dei ricorsi, in quanto *“sebbene abbia errato nel ritenere preclusa l’eccezione di difetto di giurisdizione, nondimeno correttamente la Corte dei conti ha poi affermato, con una decisione immune dal denunciato vizio di eccesso di potere giurisdizionale, di essere fornita della competenza giurisdizionale a conoscere della domanda di responsabilità per danno erariale introdotta dalla Procura regionale contabile”*.

*giurisdizione nella sentenza gravata, statuizione che non doveva essere resa perché preclusa dal giudicato interno”.*<sup>80</sup>

Anche nel corso del 2022, la S.C. ha ribadito l’ormai pacifico insegnamento nel senso che non è configurabile un giudicato implicito sulla giurisdizione in relazione ad una sentenza del giudice speciale di primo grado che sia astrattamente affetta dal vizio di eccesso di potere giurisdizionale, poiché all’interno del plesso giurisdizionale della Corte dei conti (così come del Consiglio di Stato), tale vizio non dà luogo ad un capo autonomo sulla giurisdizione autonomamente impugnabile, ma si traduce in una questione di merito del cui esame il giudice speciale di secondo grado viene investito con la proposizione dell’appello; pertanto, l’interesse a ricorrere alle Sezioni unite potrà sorgere esclusivamente rispetto alla sentenza d’appello che, essendo espressione dell’organo di vertice del relativo plesso giurisdizionale speciale, è anche la sola suscettibile di arrecare un *“vulnus”* all’integrità della sfera delle attribuzioni degli altri poteri, amministrativo e legislativo (cfr. *ex multis*, Cass. SS.UU. ord. 28.06.2022 n. 20635)<sup>81</sup>

Del pari, è stata data continuità al principio per cui, in sede di ricorso per cassazione avverso la sentenza della Corte dei conti pronunciata su impugnazione per revocazione, può sorgere questione di giurisdizione solo con riferimento al potere giurisdizionale in ordine alla statuizione sulla revocazione medesima, restando esclusa la possibilità di mettere in discussione tale potere sulla

---

<sup>80</sup> In applicazione del principio di cui al testo, le Sezioni Unite, con la suddetta ordinanza n. 36005/2022 del 07/12/2022, hanno accolto l’eccezione proposta dalla Procura generale della Corte dei conti di inammissibilità, per l’intervenuta formazione del giudicato interno sulla relativa questione, della censura di difetto di giurisdizione proposta, con il ricorso per cassazione, da soggetto convenuto in giudizio di responsabilità amministrativa e condannato dalla Corte dei conti al risarcimento del danno erariale per omesso riversamento dei compensi percepiti per attività extraistituzionale non autorizzata, ai sensi dell’art. 53, commi 7 e 7-bis, del D.Lgs. 165/2001.

Nel proporre la suddetta eccezione, la Procura generale ha evidenziato come erroneamente la Sezione Centrale d’Appello si fosse pronunciata sulla giurisdizione, nonostante non fosse stato formulato uno specifico motivo di gravame avverso il relativo capo della decisione di prime cure.

Ha evidenziato in proposito la S.C. : *“Risulta dagli atti causa che l’eccezione di difetto di giurisdizione era stata espressamente rigettata dalla Sezione giurisdizionale regionale”* e che il convenuto in prime cure *“non aveva censurato con l’atto di appello il capo della decisione inerente alla ritenuta giurisdizione del giudice contabile ed aveva concluso chiedendo, in via pregiudiziale, oltre alla sospensione dell’esecutorietà della sentenza impugnata, l’accoglimento dell’eccezione di prescrizione e, nel merito, il rigetto della domanda proposta con l’atto di citazione(...). L’esame della questione di giurisdizione era, dunque, precluso dalla formazione del giudicato interno, alla stregua dell’orientamento, ormai consolidato nella giurisprudenza di queste Sezioni Unite a partire da Cass. S.U. n. 9 ottobre 2008 n. 24883, secondo cui, allorché il giudice di primo grado abbia pronunciato nel merito, affermando, esplicitamente o implicitamente, la propria giurisdizione, la parte che intende contestare tale riconoscimento è tenuta a proporre appello sul punto, con la conseguenza che, in difetto, il riesame della questione è impedito anche in sede di legittimità (cfr. fra le tante più recenti Cass. S.U. 22 luglio 2022 n. 27744, Cass. S.U. 20 luglio 2022 n. 22687; Cass. S.U. 30 giugno 2022 n. 20854 e la giurisprudenza ivi richiamata in motivazione).”*

<sup>81</sup> Nei medesimi sensi ancorché con diversa formulazione, cfr. Cass. SS.UU. ord. 07/12/2022 n. 36005/2022: *“Al riguardo deve essere ribadito il principio secondo cui, quanto all’eccesso di potere, l’interesse a coinvolgere le Sezioni Unite può sorgere esclusivamente rispetto alla sentenza d’appello che, essendo espressione dell’organo di vertice del relativo plesso giurisdizionale speciale, è anche la sola suscettibile di arrecare un vulnus all’integrità della sfera delle attribuzioni degli altri poteri, dell’amministrazione e del legislatore. E’ stato precisato anche che rispetto alle sentenze del Tar e della Corte dei conti in primo grado il sindacato di legittimità del Consiglio di Stato e della Corte dei conti in grado di appello non può che riguardare la violazione di legge, rispetto alla quale, in quegli ordinamenti processuali, l’eccesso di potere giurisdizionale non ha autonomia concettuale e normativa (cfr. Cass. S.U. 14 settembre 2020 n. 19084; Cass. S.U. 17 maggio 2019 n. 13436, Cass. S.U. 16 gennaio 2019 n. 1034), sicché la statuizione di primo grado, seppure in ipotesi espressione dell’asserito eccesso, va censurata denunciando l’error in iudicando o in procedendo nel quale il giudice di prime cure è incorso”*.

precedente decisione di merito (cfr. Cass. SS.UU. ord. 30/06/2022 n.20871<sup>82</sup>, Cass. SS.UU. ord. 29/11/2022 n. 35055 Cass. SS.UU. ord. 15/09/2022 n. 27173, Cass. SS.UU. ord. 08/11/2022 n. 32866).

## **2. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte regolatrice.**

### **2.1 I “criteri di collegamento” idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti.**

Occorre premettere, che, con sentenza n. 22581 del 19.07.2022, la S.C. ha ribadito l’insegnamento nel senso che *“la giurisdizione si determina, ai sensi dell’art. 5 c.p.c., sulla base della domanda proposta dall’attore (e non anche del contenuto delle eventuali eccezioni sollevate dal convenuto, a meno che le stesse non evidenzino che la pretesa giudiziale avversa, già come ab initio formulata, implichi l’accertamento di situazioni soggettive esulanti dalla cognizione del giudice adito: Cass. s.u. 12 novembre 2012, n. 19600), pertanto alla stregua del petitum sostanziale, identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice (Cass. s.u. 13 luglio 2006, n. 15899), ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio e individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed a rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione”*.<sup>83</sup>

Sicché, ad incardinare la giurisdizione della Corte dei conti è necessaria e sufficiente l’allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto d’impiego o di servizio del

---

<sup>82</sup> Con l’ordinanza n. 20871/2022, di cui al testo, la S.C. ha evidenziato che *“la contestazione della giurisdizione del giudice che ha emesso la pronuncia oggetto di revocazione trova infatti ostacolo nel giudicato, anche implicito, conseguente alla mancata impugnazione al riguardo (Cass. Sez. U. 18 dicembre 2007, n. 26618, cit.)”*.

Il ricorso per cassazione, dichiarato inammissibile con la suddetta ordinanza, è stato proposto, da persona condannata dalla Corte dei conti al ristoro dei danni causati ad un’ IPAB, avverso la sentenza del giudice contabile reiettiva del ricorso per revocazione dalla stessa proposto, allegando il difetto di giurisdizione del giudice contabile in quanto l’IPAB non sarebbe ente pubblico, avverso la sentenza d’appello della Corte dei conti, che in parziale riforma della sentenza di primo grado, l’aveva condannata al risarcimento pur riducendone l’ammontare.

Con la suddetta pronuncia, premesso che *“le sentenze di appello sono impugnabili per difetto di giurisdizione soltanto se sul punto non si sia formato il giudicato esplicito o implicito, operando la relativa preclusione anche per il giudice di legittimità, e che il giudice può rilevare pure d’ufficio il difetto di giurisdizione fino a quando sul punto non si sia formato il giudicato esplicito o implicito”* che *“può poi prodursi tutte le volte che la causa sia stata decisa nel merito, con esclusione per le sole decisioni che non contengano statuizioni che implicano l’affermazione della giurisdizione”* (Cass. Sez. U. 9 ottobre 2008, n. 24883) per cui *“allorché il giudice di primo grado abbia pronunciato nel merito, affermando, anche implicitamente, la propria giurisdizione, la parte che intende contestare tale riconoscimento è tenuta a proporre appello sul punto; diversamente, l’esame della relativa questione è preclusa in sede di legittimità, essendosi formato il giudicato implicito sulla giurisdizione”*(cfr. art. 15, secondo comma, c.g.c.), le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno evidenziato che la ricorrente è stata condannata, in primo grado, al risarcimento del danno con una sentenza che *“è stata gravata di una impugnazione che non ha però investito il profilo della giurisdizione”* e che il ricorso per cassazione *“prospetta un difetto di giurisdizione che non inerisce alla specificità del giudizio di revocazione (come accade nel caso in cui si lamenti, in ipotesi, un eccesso di potere giurisdizionale del giudice della revocazione)”*, ma che, per essere basato sulla natura privatistica dell’IPAB *“è lo stesso vizio che avrebbe dovuto essere denunciato impugnando, con l’appello, la statuizione implicita sulla giurisdizione resa dal giudice di primo grado”* per cui *“essendo mancato il gravame sul punto, il tema della giurisdizione del giudice contabile deve ritenersi coperto da giudicato interno”*.

<sup>83</sup> Analogamente, con ordinanza n. 760/2022 del 12.01.2022, la Corte regolatrice si è espressa nel senso che *“da reiterato insegnamento della giurisprudenza di queste Sezioni Unite, la giurisdizione si determina in base alla domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il petitum sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione”*.

preteso autore del danno erariale, afferendo al merito ogni problema attinente alla sua effettiva esistenza (Cass. SS.UU. ord. 12/10/2022 n.29906<sup>84</sup>, Cass. SS.UU. ord. 15/03/2022 n. 8336, Cass. SS.UU. ord. 20/01/2022 n. 1779, Cass. SS.UU., ord. 7/05/2022 n. 15893).

Con ordinanza n. 1782/2022 del 20/01/2022, la Corte regolatrice, dando continuità all'insegnamento consolidato delle Sezioni unite, ha riaffermato il principio che *“è idonea a radicare la responsabilità contabile l'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito causativo di danno patrimoniale - che ben può essere un soggetto privato - e l'ente pubblico danneggiato; e tale relazione è configurabile non solo in presenza di un rapporto organico, ma anche quando sia ravvisabile un rapporto di servizio in senso lato, in quanto il soggetto, pur se estraneo alla P.A., venga investito, seppure in modo temporaneo e anche di fatto, dello svolgimento di una data attività della pubblica amministrazione”* per cui *“la giurisdizione del giudice contabile sussiste, quindi, tutte le volte in cui fra il soggetto danneggiante e l'amministrazione o l'ente pubblico danneggiato sia ravvisabile un rapporto, non solo d'impiego in senso proprio e ristretto, ma di servizio, per tale intendendosi una relazione funzionale in virtù della quale tale soggetto, per l'attività svolta continuativamente, debba ritenersi inserito, ancorché temporaneamente e anche in via di fatto, nell'apparato organizzativo e nell'iter procedimentale dell'ente, sì da rendere il primo partecipante dell'operato del secondo”* con l'ulteriore specificazione che *“si esercita attività amministrativa non solo quando si svolgono funzioni pubbliche 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”*.

Ne consegue che sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità per danno erariale – il cui presupposto normativo è costituito dalla configurabilità, nella fattispecie, di un rapporto di servizio in senso lato – 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, sia pure temporaneamente, nell'apparato organizzativo della P.A., restando irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio oppure perfino mancare del tutto, potendo il relativo

---

<sup>84</sup> A conforto del principio di cui al testo, con l'ordinanza SS.UU. n. 29906 del 12/10/2022, la S.C. ha evidenziato che *“in tal senso è stato reputato inammissibile il ricorso per regolamento (nella specie: preventivo) di giurisdizione proposto in relazione ad un giudizio per responsabilità contabile pendente dinanzi alla Corte dei conti, ove con esso si deduca l'inesistenza del rapporto di servizio; tale deduzione, infatti, attiene ad una questione di proponibilità dell'azione di responsabilità davanti al giudice contabile e, quindi, concerne i limiti interni della sua giurisdizione e non una questione di giurisdizione, configurabile in relazione ai soli limiti esterni delle attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti (Cass. Sez. U. 31 gennaio 2008, n. 2283)”*.

rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte<sup>85</sup> (cfr. Cass. SS.UU. ord. 30/06/2022 n. 20902, Cass. SS.UU. ord. 12/10/2022 n. 29906, che ha altresì evidenziato che *“tanto vale a fondare la giurisdizione della Corte dei conti in tema di responsabilità contabile con riguardo alle società che il Procuratore contabile, attore in giudizio, ha indicato come incaricate del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti: giurisdizione che si estende alle persone fisiche, legate da un rapporto organico con le medesime società, di cui si debba accertare il diretto coinvolgimento nella illegittima percezione delle somme corrisposte dai Comuni committenti per trattamenti di rifiuti contrattualmente previsti e mai effettuati. Se, infatti, la società beneficiaria del pagamento concorre alla realizzazione del programma dell’Amministrazione, instaurando con questa un rapporto di servizio, la responsabilità amministrativa attinge anche coloro che intrattengano con la società un rapporto organico”*, nonché Cass. SS.UU. ord. 17/05/2022 n. 15893<sup>86</sup>).

---

<sup>85</sup> In termini analoghi, cfr. Cass. SS.UU. ord. 25/03/2022 n. 9769, che, sulla scorta dei precedenti giurisprudenziali richiamati, ha evidenziato come rilevi *“che si tratti di un’attività tale da inserirlo”* – scilicet: il soggetto privato esterno all’Amministrazione - *“nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici (Cass., Sez. Un., n. 15490 del 2020; n. 24858 del 2019), anche eventualmente svolgendo una funzione di garanzia del corretto svolgimento di una data attività (Cass., Sez. Un., n. 328 del 2019), risultando decisiva la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione degli scopi (Cass., Sez. Un., n. 19086 del 2020; n. 30526 del 2019)”*.

<sup>86</sup> Con ordinanza n. 15893 del 17/05/2022, le SS.UU. della Suprema Corte hanno, inoltre, evidenziato che *“In particolare, la giurisdizione della Corte dei conti sul danno erariale è configurabile allorché il soggetto privato, 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: ai fini del radicamento di quella giurisdizione speciale, risulta dunque decisiva la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione degli scopi conseguiti con la contribuzione, non avendo rilevanza la qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico (...). Seguendo quest’ordine di idee, la giurisdizione del giudice contabile sussiste (anche) nei confronti di coloro che con la società di diritto privato abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove, come nella specie, si ipotizzi che dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione delle risorse dal fine pubblico cui erano destinate; e ciò in quanto il rapporto di servizio va considerato anche in relazione alla condotta dei soggetti che impersonano detti organi, i quali, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, provochino la frustrazione dello scopo perseguito dall’amministrazione (...). In altri termini, l’erogazione, da parte della Regione, di somme di denaro iscritte nel bilancio regionale con un preciso vincolo di destinazione pubblicistica non può considerarsi un’elargizione a fondo perduto, ma un esborso con un preciso scopo che attua la funzione amministrativa intestata all’Amministrazione regionale; come tale, essa determina un rapporto di servizio, nel significato di relazione funzionale, tanto con la persona giuridica beneficiaria della stessa, quanto con chi, amministratore o legale rappresentante dell’ente collettivo, impiegando quanto ricevuto in modo non conforme alla sua destinazione, ne abbia mortificato o eluso la funzione”*.

Con la suddetta ordinanza, le SS.UU. della S.C. si sono pronunciate sul regolamento di giurisdizione proposto da un soggetto, in proprio e nella qualità di legale rappresentante di una Società, convenuto in giudizio, unitamente ad un Presidente di Regione ed alla Dirigente generale del Dipartimento Turismo Beni Culturali e Spettacolo della stessa Regione, dalla Procura regionale della Corte dei conti in relazione a una contestazione di responsabilità per danno erariale derivante dallo sviamento di fondi regionali, destinati, nel bilancio della Regione, alla promozione del territorio e del turismo regionale, mediante la partecipazione della Regione alla manifestazione “Festival dei due Mondi”, in programma a Spoleto: in particolare, secondo l’ipotesi accusatoria, il Presidente della Regione, con il concorso della Dirigente generale, della suddetta società privata e del suo presidente e rappresentante legale, avrebbe distratto risorse pubbliche regionali di matrice europea, destinate alla promozione del turismo regionale, per finanziare un talk show giornalistico privato gestito dalla suddetta società e costituito da una serie di interviste effettuate nei confronti di varie personalità dello spettacolo e di altre attività connesse, tuttavia prive della benché minima connessione con il turismo regionale.

Secondo la prospettazione dei ricorrenti, nel caso di specie non sarebbe configurabile alcuna responsabilità erariale, non sussistendo un rapporto di servizio tra la società e la pubblica amministrazione; mancherebbe la relazione funzionale, suscettibile di rendere la società complice dell’attività della Regione. La società convenuta – si sostiene – si sarebbe limitata a svolgere un servizio, avente ad oggetto l’acquisizione di spazi di promozione e comunicazione, per conto della Regione, dietro il pagamento di un corrispettivo, in virtù di un contratto concluso tra le parti a seguito di procedura di affidamento diretto. Eventuali violazioni delle obbligazioni contrattuali dovrebbero essere accertate dall’autorità giudiziaria ordinaria e non da quella contabile.

Con la suddetta ordinanza, sulla base dei principi di cui al testo, premesso che *“il petitum sostanziale che connota l’azione del Procuratore contabile va ricostruito alla stregua dell’ipotesi di responsabilità prefigurata con l’atto di citazione”* e che *“esso consiste in una richiesta risarcitoria per avere, i convenuti, procurato all’Amministrazione regionale un danno erariale per sviamento di un finanziamento pubblico vincolato”* in quanto *“Il Procuratore regionale, con l’atto introduttivo del giudizio di responsabilità per danno erariale, ha fondato, difatti, la pretesa risarcitoria, non già su un mero inadempimento contrattuale di un’obbligazione civilistica, ma sull’elusione di doveri di natura pubblicistica”*, la Corte regolatrice ha dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti.

Sicché, come evidenziato dalle Sezioni Unite con ordinanza n. 9769 del 25/03/2022 (che richiama, in proposito, il proprio precedente di cui alla sentenza n. 2157 del 01.02. 2021) *“la formale estraneità alla pubblica amministrazione non è dunque evenienza sufficiente ai fini di escludere la giurisdizione contabile per danno erariale ogni qual volta sussistano concrete circostanze attestanti l'instaurazione — variamente titolata — di un rapporto di servizio tra il privato e l'ente pubblico; elemento, quest'ultimo, in grado di mutare in senso pubblicistico il ruolo dell'extraneus che, proprio in forza di tale rapporto, venga ad inserirsi (anche solo temporaneamente) nella struttura organizzativa dell'ente, nel cui ambito giunga ad operare in forza di un legame sostanzialmente equiparabile a quello dell'appartenenza organica”*.

Nella sentenza n. 22581 del 19/07/2022, le SS.UU. della Suprema Corte hanno identificato ed elencato, nei seguenti termini, i profili che individuano l'instaurazione di un rapporto di servizio<sup>87</sup>, che costituisce presupposto indefettibile della giurisdizione contabile su soggetti esterni alla P.A. : *“a) l'attribuzione al soggetto privato esterno dell'incarico di svolgere, nell'interesse e con le risorse della P.A., un'attività o un servizio pubblico in sua vece e con suo inserimento nell'apparato organizzativo della stessa; b) l'idoneità della relazione instauratasi tra privato ed ente pubblico a rendere il primo partecipante dell'operato del secondo, così da assumere la veste di vero e proprio agente dell'amministrazione, come tale tenuto ad osservare particolari vincoli ed obblighi funzionali ad assicurare il perseguimento delle esigenze generali cui l'attività amministrativa dell'ente sia nel suo complesso preordinata; c) l'irrelevanza del titolo della gestione dell'attività pubblica di cui il privato risulti investito, potendo essere costituito tanto da un formale rapporto di pubblico impiego o di servizio, quanto da una concessione amministrativa o anche da un contratto di diritto privato; così come anche mancare del tutto, con l'instaurazione di un rapporto non formalizzato e puramente di fatto; d) la conseguente ininfluenza della circostanza che le concrete modalità di svolgimento del servizio rispondano a quelle rientranti negli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge per un determinato tipo di rapporto, oppure in tutto o in parte se ne discostino”*.

## **2.2 Il concorso dell'azione di responsabilità amministrativa e dell'azione civile risarcitoria.**

Anche nel corso del 2022, la Corte regolatrice ha ribadito il principio che *“deve ravvisarsi la reciproca autonomia e quindi l'ammissibilità del concorso delle azioni di responsabilità ordinaria e contabile, anche quando trovino causa nei medesimi fatti materiali e perfino ove le prime siano direttamente intentate dalle singole amministrazioni coinvolte”* (Cass. SS.UU., ord. 14/12/2022 n.

---

<sup>87</sup> Come rilevato nella sentenza di cui al testo *“Il rapporto di servizio realizza allora una relazione funzionale, per la quale il soggetto esterno all'amministrazione, pur non vincolato da un rapporto organico con essa né dipendendone in virtù di un contratto di impiego pubblico, svolga tuttavia, su suo incarico, un'attività qualificabile come esercizio di una funzione amministrativa, che ne determini l'inserimento nell'apparato organizzativo della P.A.”* in quanto *“il soggetto, che si inserisce nell'iter procedimentale dell'ente pubblico, diviene partecipante della sua attività pubblicistica”*.

36628)<sup>88</sup>, così come il principio per cui *“l’eventuale interferenza che può determinarsi tra i relativi giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell’azione di responsabilità, senza dar luogo a una questione di giurisdizione”* (cfr. Cass. SS.UU., ord. 14/12/2022. n. 36695<sup>89</sup>, Cass. SS.UU., ord. 14/12/2022 n.36628, Cass. SS.UU., ord. 31/10/2022 n.32140), con la conseguenza che deve escludersi l’ammissibilità del ricorso per cassazione ai sensi dell’art. 362 cod. proc. civ., avverso le decisioni della Corte dei conti, per violazione del *ne bis in idem*, risolvendosi tale vizio in un *errore in iudicando*, sui limiti interni della giurisdizione sotto il profilo della proponibilità o perseguibilità della domanda (cfr. Cass. SS.UU. ord. 14/12/2022. n. 36695)

Rilevanti puntualizzazioni sull’argomento sono contenute nell’ordinanza SS.UU. n. 22694 del 20/07/2022, con la quale la Corte di cassazione, rilevato come *“nelle pronunce di queste Sezioni Unite che si sono occupate ex professo dei rapporti tra azione del Procuratore Generale della Corte dei conti ed azione della pubblica amministrazione di appartenenza diretta a far valere (in quei casi) l’inadempimento degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro, le fattispecie specificamente esaminate abbiano sempre riguardato il previo esercizio dell’azione davanti al giudice contabile, essendosi quindi affermata la giurisdizione dello stesso, con conseguente preclusione dell’azione dinanzi al giudice ordinario”* e che *“viceversa, riguardo a casi in cui risulti essere stata prima proposta l’azione dell’amministrazione di appartenenza dinanzi al giudice civile, le Sezioni Unite non hanno mai affermato il carattere condizionato dell’azione di responsabilità erariale da parte del Procuratore Generale presso la Corte dei conti al mancato esercizio dell’azione dinanzi al giudice ordinario dell’amministrazione di appartenenza”* ed anzi si è *“costantemente ritenuto - ciò che va in questa sede ribadito - il carattere necessario (cfr. Cass., Sez. Un., 19 febbraio 2019, n. 4883) dell’azione che il Procuratore contabile è legittimato a promuovere ex art. 53, comma 7 bis del d.lgs. n. 165 del 2001, che mai potrebbe essere condizionata, in senso positivo o negativo, dalle singole amministrazioni danneggiate, che possono promuovere dinanzi al giudice ordinario l’azione*

---

<sup>88</sup> Ancorché manchi un’espressa enunciazione in tal senso (ma cfr. l’incipit della motivazione sul punto di cui a Cass. SS.UU. ord. 20/07/2022 n. 22694: *“Orbene, come è noto, le azioni di danno erariale non possono che essere introdotte dinanzi alla Corte dei conti su iniziativa esclusiva della Procura contabile”*), è evidente come il *“concorso delle azioni di responsabilità ordinaria e contabile”* consegua, da un lato, al monopolio dell’azione di responsabilità amministrativa in capo al P.M. contabile, dall’altro, al riconoscimento, in ossequio al disposto di cui all’art. 24, primo comma, Cost., che prevede che *“tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”*, della possibilità per l’Amministrazione di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti: in altri termini, il concorso delle giurisdizioni costituisce corollario logico della legittimazione dell’Amministrazione all’esercizio dell’azione di responsabilità e della ritenuta impossibilità, in ragione del suddetto monopolio, di proporla innanzi alla Corte dei conti.

<sup>89</sup> Ha evidenziato, pertanto, la Suprema Corte, con la suddetta ordinanza n. 36695 del 14/12/2022, che *“l’esercizio, dinanzi alla Corte dei conti da parte del pubblico ministero contabile, dell’azione di responsabilità non è precluso dall’avvio, da parte del Gestore dei servizi energetici, del procedimento finalizzato al recupero degli incentivi a seguito della revoca delle convenzioni, né dalla pendenza, dinanzi al giudice amministrativo, di una controversia sul diritto del Gestore alla ripetizione di quanto già corrisposto a titolo di incentivo”* e che *“l’unico effetto deducibile in questa evenienza consiste nell’esaurimento dell’interesse ad agire del pubblico ministero contabile, nel caso in cui consti che all’esercizio della pretesa restitutoria abbia fatto seguito l’effettivo e definitivo recupero, da parte della P.A., delle somme indebitamente percepite dal privato, con integrale risarcimento del danno (Cass., Sez. Un., 6 luglio 2021, n. 19027). Senonché, il difetto di interesse ad agire per mancanza di lesione in atto costituisce una questione relativa ai presupposti dell’azione, la cui decisione rientra nei limiti interni della giurisdizione del giudice contabile, con la conseguenza che il ricorso per cassazione che prospetti tale vizio sotto il profilo del difetto di giurisdizione è inammissibile, non investendo una questione di superamento dei limiti esterni della giurisdizione”*.

*civilistica di responsabilità a titolo risarcitorio, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto in relazione agli scopi specifici che ciascuna di esse persegue (così anche Cass., Sez. Un., 18 dicembre 2014, n. 26659)”, evidenziato che “nel giudizio contabile, il Procuratore generale della Corte dei conti agisce non quale rappresentante o sostituto dell’amministrazione danneggiata, ma quale pubblico ministero portatore di obiettivi interessi di giustizia nell’esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, rivolta alla repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi, rappresentando un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell’ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati” (così la già citata Cass., Sez. Un., n. 4883/2019, nel richiamare al riguardo Corte Cost. n. 104 del 1989, n. 1 del 2007 e n. 291 del 2008; si veda anche Cass., Sez. Un. 15 febbraio 1990, n. 2614) e richiamato l’orientamento consolidato nel senso che “la giurisdizione civile e quella penale, da un lato, e la giurisdizione contabile, dall’altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale, e l’eventuale interferenza che può determinarsi tra i relativi giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell’azione di responsabilità da far valere davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo ad una questione di giurisdizione”, si è conclusivamente espressa nel senso che “non diverso è allora il caso in cui sia stata preventivamente proposta dinanzi al giudice ordinario l’azione dell’Amministrazione-socia nei confronti dell’amministratore e del direttore generale della società in house, ai sensi degli artt. 2395 e 2396 cod. civ. che, quali ordinarie azioni di responsabilità civile, sono da ricondurre alla previsione di cui all’art. 12 del d.lgs. n. 175 del 2016, comma 1, prima parte” che “estende agli amministratori e dipendenti delle società in house la giurisdizione della Corte dei conti in caso di danno erariale ma non esclude la possibilità, prevista dal comma 1, di un’azione di responsabilità civile da parte dell’Amministrazione partecipante da proporsi dinanzi al giudice ordinario”.*

### **2.3 Consigli regionali e gruppi consiliari**

Con ordinanza SS.UU. n.24898 del 18/08/2022, la Corte regolatrice, premesso che “nella giurisprudenza di queste Sezioni Unite, non si dubita che, proprio perché collocata dal versante dell’autoorganizzazione, «l’acquisizione di personale per le esigenze del gruppo consiliare sia consentita — dato il carattere altamente fiduciario dei relativi incarichi — sulla base di valutazioni soggettive e ampiamente discrezionali legate alla consonanza politica e personale e che possa avvenire intuitu personae senza predeterminazione di alcun rigido criterio» (così Cass., Sez. Un., 30 aprile 2019, n. 11502, sulla scia di Corte cost. n. 43 del 2019)” ha, peraltro, evidenziato come, ovviamente, “siffatta ricostruzione, per non risolversi nella creazione di un’area di incontrollata esenzione di responsabilità, regge soltanto ove si riconosca che «spetta alla Corte dei conti, nel

*giudizio di responsabilità amministrativa, valutare l'intrinseca irragionevolezza o la manifesta esorbitanza dell'incarico esterno conferito rispetto alle attività riferibili all'esercizio delle funzioni del gruppo consiliare»: il che costituisce ius receptum nella giurisprudenza di queste Sezioni Unite (Cass., Sez. Un., 30 aprile 2019, n. 11502; Cass., Sez. Un., 23 novembre 2012, n. 20728)”.<sup>90</sup>*

La giurisprudenza della S.C. ha, peraltro, ribadito il principio per cui *“la funzione di autorganizzazione interna del Consiglio regionale - della quale costituiscono espressione gli atti che riguardano direttamente l'organizzazione degli uffici e dei servizi, nonché le modalità di svolgimento dell'attività dell'assemblea - partecipa sì delle guarentigie apprestate dall'art. 122, comma 4, Cost., a tutela dell'esercizio delle primarie funzioni (legislativa, di indirizzo politico e di controllo) delle quali l'organo regionale di rappresentanza politica è investito, onde preservarle dall'interferenza di altri poteri, ma la prerogativa dell'insindacabilità non determina l'esenzione dalla giurisdizione*

---

<sup>90</sup> Con l'ordinanza n. 24898/2022 di cui al testo, pronunciando sulle impugnazioni proposte avverso sentenza della Sezione giurisdizionale d'appello per la regione siciliana della Corte dei conti, confermativa della pronuncia di primo grado che, con riferimento all'azione di responsabilità proposta dal Procuratore regionale nei confronti di due componenti del Consiglio di Presidenza dell'Assemblea regionale siciliana, per il danno che sarebbe stato dagli stessi arrecato per aver conferito quattro incarichi di collaborazione e consulenza a soggetti esterni in difetto dei presupposti di legge, ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in relazione a due incarichi, condannando uno dei due convenuti con riferimento agli altri due incarichi, ritenendo che non fosse provata la loro riconducibilità all'area coperta dal difetto di giurisdizione, le SS.UU. della Suprema Corte, evidenziando il principio di cui al testo, hanno respinto il ricorso per cassazione proposto dall'organo requirente contabile e dichiarato inammissibile il ricorso incidentale proposto dal soggetto condannato.

Con la suddetta ordinanza, premesso che *“si segnala, nella giurisprudenza di queste Sezioni Unite, una generale tendenza alla marginalizzazione delle ipotesi di immunità giurisdizionale (Cass., Sez. Un., 30 aprile 2019, n. 11502; Cass., Sez. Un., 28 febbraio 2020, n. 5590) e alla conseguente degradazione dell'atto politico, com'è stato detto in dottrina, a «categoria recessiva»* e che *“con particolare riguardo alla verifica dell'estensione oggettiva delle attività consiliari coperte dall'insindacabilità, tale tendenza si è innestata nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che, per un verso, ha costantemente fatto riferimento alle funzioni costituzionalmente attribuite al Consiglio regionale, considerandovi senz'altro ricomprese le funzioni legislative, ispettive e di indirizzo, in quanto immediatamente collegate alle funzioni tipiche che la Costituzione attribuisce al Consiglio, e, per altro verso, ha progressivamente ristretto l'area di insindacabilità di funzioni amministrative esercitate dai Consigli regionali (v. in particolare il punto 9 del considerato in diritto di Corte cost. n. 23 del 2019, che contiene una puntuale rassegna dei precedenti della Corte costituzionale in materia di autoorganizzazione del Consiglio regionale)”* e rilevato che *“la giurisprudenza costituzionale si è evoluta in senso sensibilmente limitativo con riguardo ai limiti dell'applicazione della garanzia costituzionale alle funzioni amministrative.... in particolare con la sentenza n. 69 del 1985, a partire dalla quale la Corte costituzionale ha inteso isolare, all'interno degli atti amministrativi di spettanza consiliare, quelli strettamente necessari alla autorganizzazione del Consiglio regionale (legati da un vincolo di stretta strumentalità alle esigenze di autonomia proprie del Consiglio regionale, da valutarsi secondo ragionevolezza), che possono essere considerati coperti dall'insindacabilità, in quanto riconducibili ad una funzione di autorganizzazione del Consiglio, che la Corte ritiene costituzionalmente garantita, sia pure in modo meno intenso (...) rispetto a quella del Parlamento”,* mentre, al di fuori di quest'ambito, *“la Corte costituzionale ha stabilito che la prerogativa dell'insindacabilità sia applicabile ad ulteriori funzioni amministrative, inquadrabili tra le «altre» funzioni consiliari richiamate dall'articolo 121, comma 2, della Costituzione, solo nell'ipotesi di funzioni direttamente conferite al Consiglio dalla Carta fondamentale o da leggi dello Stato”* sicché, *“con specifico riguardo alle funzioni amministrative esercitate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio di cui all'art. 122, comma 2, Cost., la Corte costituzionale ha chiarito che le sue delibere «quando hanno natura di atti di autorganizzazione del Consiglio, direttamente incidenti sull'attività legislativa di quest'ultimo, sono presidiati dalla garanzia costituzionale dell'autonomia della potestà organizzativa di supporto all'attività legislativa del Consiglio stesso. Quando, invece hanno natura di atti amministrativi estranei, o comunque non strettamente coesenziali, all'organizzazione dell'attività legislativa del Consiglio, si collocano all'esterno di tale autonomia costituzionalmente garantita, pur costituendo legittimo esercizio di un potere. Tale è, in particolare, l'attività di gestione delle risorse finanziarie, che “resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile”.* La Corte regolatrice ha disatteso la censura del P.M. contabile ricorrente, *“che addebita alla sentenza impugnata una sorta di cortocircuito logico, per aver svolto considerazioni di merito al fine di escludere, in parte qua, la sussistenza della propria giurisdizione”,* evidenziando che *“l'acquisizione di personale per le esigenze del gruppo consiliare» si colloca di per sé nell'area dell'insindacabilità, se svolta entro i limiti di volta in volta fissati, salvo non risulti irragionevole o esorbitante, il che impone al giudice contabile, ove ve ne sia ragione, di effettuare in proposito ogni necessaria verifica, cosa che la Sezione giurisdizionale d'appello ha fatto...”* così come, del pari, ha disatteso la doglianza della parte privata ricorrente in via incidentale, evidenziando, in proposito, che il motivo spiegato, oltre a difettare sotto il profilo dell'autosufficienza, giacché richiama relazioni e disegni di legge non meglio identificati, non contrasta affatto la ratio decidendi posta a sostegno della decisione impugnata, la quale si risolve in ciò, che l'interessato non ha offerto gli elementi necessari alla verifica di non irragionevolezza e non esorbitanza dell'opera prestata dai professionisti incaricati”.

*(spettante in via tendenziale alla Corte dei conti) in tema di responsabilità per maneggio di denaro pubblico, non estendendosi all'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata all'ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile, anche in ragione della non assimilabilità delle assemblee elettive regionali a quelle parlamentari”*(cfr. Cass. SS.UU., ord. 19/10/2022 n. 30892, Cass. SS.UU., ord. 20/01/2022 n. 1777).

In ordine alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari,<sup>91</sup> la Suprema Corte, con ordinanze SS.UU. n.30892 del 19/10/2022 e n. 1777 del 20/01/2022 si è, pertanto, espressa nel senso che *“i capigruppo dei Consigli regionali e tutti i consiglieri regionali restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile, senza che rilevi la disciplina regionale che preveda l'approvazione dei rendiconti da parte dell'Ufficio di Presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce "ex ante" il titolo giustificativo, conducendo l'opposta interpretazione al risultato - abnorme e contrario alla natura eccezionale della garanzia di cui all'art. 122, comma 4, Cost. - di configurare, del tutto ingiustificatamente, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata per i parlamentari nazionali”*, per cui non è affetta da eccesso di potere giurisdizionale la pronuncia della Corte dei conti che accerti la responsabilità erariale di un consigliere regionale per illecita gestione del denaro pubblico ricevuto per le spese di rappresentanza del gruppo consiliare di appartenenza, *“pur in presenza dell'approvazione del rendiconto da parte del comitato tecnico e dell'Ufficio di Presidenza, in quanto tale atto, quale mera ratifica formale di spese già effettuate e non titolo giustificativo reso "ex ante", non esclude che le stesse siano non inerenti all'attività del gruppo, quanto ad entità e proporzionalità, o non effettive, per la non veridicità della documentazione, con manifesta difformità delle singole spese ammesse al rimborso, in termini di congruità e collegamento*

---

<sup>91</sup> Anche nel corso del 2022, la S.C., pronunciando sui ricorsi proposti da consiglieri regionali condannati in relazione all' indebito utilizzo dei contributi attribuiti ai gruppi consiliari per spese estranee alle finalità istituzionali dei gruppi stessi e/o delle quali non ne fosse stata documentata l'inerenza alle finalità stesse, ha ribadito l'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 quanto 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, comma 4, Cost., non estensibile alla gestione dei contributi”*, evidenziando che *“l'accertamento rimesso in tale ambito alla Corte dei conti comprende la verifica di difformità delle attività di gestione del contributo erogato al gruppo consiliare rispetto alle finalità, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa vigente, debordando dai limiti esterni della giurisdizione contabile solo allorché investa l'attività politica del presidente del gruppo consiliare o le scelte di "merito" dal medesimo effettuate nell'esercizio del mandato, e non quando invece si mantenga nell'alveo di un giudizio di conformità alla legge dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 1 della l. n. 20 del 1994”*. (cfr. Cass. SS.UU., ord. 19/10/2022 n. 30892, Cass. SS.UU., ord. 20/01/2022 n. 1777)

Come evidenziato dalla S.C. con la summenzionata ordinanza SS.UU. n. 1777 del 20.01.2022, nel suddetto *“ambito ( e dunque, nei limiti interni della giurisdizione contabile ) rimane la verifica di difformità delle attività di gestione del contributo erogato al gruppo consiliare rispetto alle finalità di interesse pubblico da perseguire con i medesimi, concernenti in particolare la 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”*.

*teleologico, rispetto alle finalità pubblicistiche dei gruppi, la cui verifica rimane nei limiti interni della giurisdizione del giudice contabile”* (Cass. SS.UU., ord. 19/10/2022 n. 30892).

## **2.4 Incarichi extraistituzionali non autorizzati.**

In ordine alla responsabilità del dipendente pubblico per omesso riversamento nelle casse dell'Amministrazione di appartenenza dei compensi derivanti da incarichi extraistituzionali non autorizzati, si è andata ulteriormente consolidando, nel corso del 2022, la soluzione ermeneutica nel senso che l'azione promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti del dipendente della P.A. è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti<sup>92</sup>, anche se la percezione dei compensi si sia avuta in epoca precedente alla introduzione del comma 7-bis dell'art. 53 D.Lgs. 165/2001 ad opera dell'art. 1, comma 42 lett. b), L. n. 190 del 2012, *“essendo questa una norma ricognitiva del progresso indirizzato giurisprudenziale favorevole alla giurisdizione contabile”*<sup>93</sup> (cfr. Cass. SS.UU. ord. 30/05/2022 n. 17423<sup>94</sup> Cass. SS.UU., ord. 24/06/2022 n. 20459, Cass. SS.UU., ord. 26/07/2022 n. 23240), ammettendosi peraltro, anche dopo l'introduzione della suddetta norma, che *“la domanda della P.A. volta a ottenere dal proprio dipendente il versamento dei corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato appartiene alla giurisdizione del giudice*

---

<sup>92</sup> Si verte, infatti, secondo la S.C., in ipotesi di responsabilità erariale, che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta, ma annettendo, altresì, valenza sanzionatoria alla predeterminazione legale del danno, attraverso la quale si è inteso tutelare la compatibilità dell'incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interesse e il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico.

<sup>93</sup> Come evidenziato, infatti, dalla S.C. (cfr. *ex multis*, Cass. SS.UU., ord. 24/06/2022 n. 20459) *“la previsione della giurisdizione contabile, ai sensi del richiamato art. 53, comma 7-bis, non ha portata innovativa, ma si pone in rapporto di continuità regolativa con l'orientamento giurisprudenziale, già delineatosi, favorevole alla giurisdizione del giudice speciale (Cass., Sez. Un., 22 dicembre 2015, n. 25769, che richiama Cass., Sez. Un., 2 novembre 2011, n. 22688)”*.

<sup>94</sup> Con l'ordinanza 17423/2022, la S.C. ha, inoltre, disatteso *“la prospettazione della ricorrente che lamenta una violazione dell'art. 25 Cost., sotto il profilo della garanzia del giudice naturale precostituito per legge”*, sul rilievo che *“vuoi che l'esercizio dell'azione sia rimesso alla P.A. e vuoi che sia rimesso alla Procura contabile, il petitum è il medesimo mentre i giudici sono due”*, evidenziando che *“l'art. 25 Cost. non è violato quando, come nella specie, il giudice è designato in modo non arbitrario né a posteriori, ma direttamente dal legislatore in conformità ad attribuzioni che trovano la loro fonte direttamente nella Costituzione”* in quanto è la Costituzione *“che – garantita a tutti la facoltà di agire in giudizio per la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive – assegna l'esercizio della funzione giurisdizionale ai giudici ordinari e riconosce la giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge. La garanzia costituzionale del giudice naturale precostituito per legge non è vulnerata dal concorso tra la giurisdizione ordinaria e quella contabile. In generale, infatti, l'azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della amministrazione attrice (Cass., Sez. Un., 23 novembre 2021, n. 36205). D'altra parte, con riguardo all'ipotesi che qui viene in rilievo, una volta che il procuratore contabile abbia promosso l'azione di responsabilità in relazione alla tipizzata fattispecie legale, è precluso alla P.A. l'esercizio di quella volta a far valere l'inadempimento degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro, dovendosi escludere – stante il divieto di bis in idem - una duplicità di azioni attivate contestualmente che, seppure con la specificità propria di ciascuna di esse, siano volte a conseguire, dinanzi al giudice munito di giurisdizione, lo stesso identico petitum in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un'unica fonte legale (Cass., Sez. Un., 26 giugno 2019, n. 17124, cit.; Cass., Sez. Un., 14 gennaio 2020, n. 415, cit.; Cass., Sez. Un., 8 luglio 2020, n. 14327). Nella specie, non si è affatto di fronte ad una duplicità di azioni dirette a far valere, dinanzi a giudici diversi, la responsabilità del dipendente pubblico secondo la fattispecie tipizzata. L'amministrazione datrice di lavoro non ha promosso alcuna domanda per ottenere il riversamento dei compensi dinanzi al giudice ordinario, ma ha notiziato la Procura regionale della Corte dei conti circa lo svolgimento, da parte della dipendente, in costanza di rapporto di lavoro e in assenza delle prescritte autorizzazioni, di prestazioni professionali extraistituzionali, segnalandone l'indebita percezione e l'omesso riversamento. La ricorrente finisce con l'invocare strumentalmente la garanzia del giudice naturale, per sottrarsi a qualsiasi azione nei suoi confronti, anche all'unica in concreto esperita dall'organo – il pubblico ministero contabile – che agisce nell'interesse della legge e dello Stato-comunità, secondo la propria configurazione istituzionale e ordinamentale”*.

*ordinario” e riconoscendo, pertanto, la concorrente legittimazione della P.A. ed il conseguente concorso delle giurisdizioni, con l’affermazione, peraltro, che “l’azione di responsabilità erariale non interferisce con l’eventuale azione di responsabilità amministrativa della P.A.....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 come nella specie abbia 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 che, seppure con la specificità di ciascuna di esse propria, siano volte a conseguire, avanti al giudice munito di giurisdizione, lo stesso identico petitum (predeterminato dal legislatore) in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un’unica fonte (quella legale), e cioè i compensi indebitamente percepiti in difetto di autorizzazione allo svolgimento dell’incarico che li ha determinati e non riversati, al fine di effettivamente destinarli al bilancio dell’Amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente” (cfr. Cass. SS.UU., ord. 26/07/2022 n. 23240).<sup>95</sup>*

Con ordinanza del 09/02/2022 n.4114, le SS.UU, della Suprema Corte hanno puntualizzato che *“il pubblico dipendente che svolga attività lavorativa remunerata, in assenza di autorizzazione della pubblica amministrazione di appartenenza, versa perciò stesso in illecito, dal quale, oltre all’addebito disciplinare, deriva, per immediata e diretta conseguenza di legge, l’obbligo di corrispondere alle casse dell’Erario quanto percepito ingiustamente, senza che occorra, quindi, previa messa in mora da parte dell’ amministrazione d’appartenenza. Di conseguenza, acquisita la conoscenza dell’illecito, il Procuratore contabile correttamente esercita l’azione al fine di recuperare la posta di bilancio, destinata, per legge, ad apposito fondo perequativo in favore dei dipendenti, lesa dal mancato versamento dell’incolpato. Ne deriva, pertanto, la giurisdizione contabile, trovandosi in presenza di danno erariale ”<sup>96</sup>.*

---

<sup>95</sup> E’ appena il caso di osservare che, come evidenziato dalla giurisprudenza della S.C. in tema di concorso delle azioni, , l’eventuale violazione del divieto del *“ne bis in idem”* , risolvendosi in un *“error in procedendo”* e, pertanto, nella violazione di un *“limite interno”*, non sarebbe utilmente deducibile con il ricorso per cassazione avverso una sentenza della Corte dei conti, proponibile, a termini degli artt. 111, ottavo comma, Cost., 362 c.p.c. e 207 c.g.c. per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

<sup>96</sup> Con l’ordinanza di cui al testo la S.C. ha respinto il ricorso per motivi inerenti alla giurisdizione proposto da un docente di scuola pubblica condannato dalla Corte dei conti al risarcimento del danno conseguente all’omesso riversamento all’amministrazione di appartenenza dei proventi dell’attività di sub agente assicurativo organizzata in forma di impresa dallo stesso svolta in contrasto con il divieto stabilito dalla legge, disattendendo la singolare tesi dedotta dal ricorrente a preteso fondamento dell’impugnazione proposta, per cui l’azione del P.M. contabile per il recupero della somma *“aliunde percetta”*, presupporrebbe che *“il soggetto sia rimasto inerte davanti all’intimazione dell’amministrazione, non potendosi configurare la mora del debitore in assenza di richiesta da parte del creditore”* per cui *“fino a quando l’Amministrazione non rivolge al dipendente una richiesta di versamento dell’importo aliunde perceptum non è dato ravvisare il presupposto che giustifica normativamente l’esercizio della giurisdizione contabile”*, sicché non essendogli mai giunta diffida di sorta, essendo stato «immediato destinatario di un invito a dedurre da parte della Procura contabile presso la Corte dei Conti del Veneto funzionale alla sua citazione in giudizio», non sussisterebbe la giurisdizione della Corte dei conti.

Con riferimento al ricorso, proposto da un docente universitario a tempo pieno condannato dalla Sezione giurisdizionale d'appello per la regione siciliana al risarcimento del danno, commisurato all'indennità per il tempo pieno, per aver svolto attività libero-professionale e imprenditoriale, in contrasto con il divieto sancito dalla legge, le SS.UU. della Suprema Corte, con ordinanza n. 4116/2022 del 09.02.2022, si sono espresse nel senso che *“l'operazione ermeneutica della Corte contabile d'appello, se, indubbiamente, può prestare il fianco a critiche che ne mettano in luce eventuali profili d'erroneità, che non spetta al Giudice della giurisdizione sindacare, non assume i contorni di un "dictum" autoreferenziale, cioè privo di giustificazione normativa. Trattasi, per vero, di un risultato ermeneutico che, muovendosi dalla previsione normativa che quantifica il danno erariale derivante dallo svolgimento dell'attività lavorativa vietata o, comunque, non autorizzata, nello specifico, determina esso danno in misura corrispondente all'indennità corrisposta per il tempo pieno. Indennità che, proprio a cagione dell'infedele condotta del docente, sarebbe rimasta priva di giustificazione sinallagmatica, quindi non dovuta. In definitiva, il risultato cui perviene la sentenza impugnata non è sindacabile davanti al Giudice della giurisdizione, stante che l'eventuale errore nel quale fosse incorsa la Corte dei conti, resterebbe segregato all'interno della giurisdizione”*<sup>97</sup>

Occorre, infine, far menzione dell'ordinanza n.8334/2022 del 15/03/2022 con la quale le SS.UU. della Suprema Corte, ritenendo che non sia *“ravvisabile l'eccesso di potere giurisdizionale denunciato, potendosi configurare, al più, un error in iudicando ove si ritenga errata la ricostruzione del quadro normativo per quel che riguarda i casi di esercizio di azione davanti alla Corte dei conti ad istanza di parte e delle modalità con le quali si può pervenire all'accertamento dell'esistenza o meno di una responsabilità nei confronti della pubblica amministrazione”*, ha dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione proposto da un Comune avverso una pronuncia d'appello della Corte dei conti che, ritenendo che non ricorressero i presupposti di cui all'art. 172 c.g.c., ha dichiarato inammissibili, per l'originaria inammissibilità della domanda, gli appelli proposti da un dipendente comunale nonché, in via incidentale, dallo stesso Comune avverso la sentenza di prime cure con la quale la Sezione territoriale, pronunciando sulla domanda di accertamento negativo della responsabilità proposta, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, dal dipendente comunale nei confronti dell'amministrazione di appartenenza, nonché dell'agente della riscossione (Equitalia Nord S.p.A.), dichiarata inammissibile l'istanza di sospensione della cartella esattoriale e del ruolo con i quali era stato azionato *in executivis* il credito vantato, ai sensi dell'art. 53, settimo comma, D.Lgs. 165/2001, dall'amministrazione nei confronti del dipendente, relativo ai compensi dallo stesso

---

<sup>97</sup> Il ricorrente denunciava un preteso eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore e all'amministrazione, dolendosi che la Sezione d'appello, che in riforma della sentenza di prime cure, ne ha pronunciato la condanna, avrebbe "inventato" una sanzione pecuniaria non prevista dalla legge, peraltro, in presenza di un'attività lavorativa regolarmente prestata per tutte le ore previste, allegando che, semmai, il "quantum" della condanna avrebbe dovuto corrispondere a quanto effettivamente percepito per gli incarichi esterni contestati, sulla base dell'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 e del regolamento d'ateneo.

indebitamente percepiti in relazione allo svolgimento di attività extraistituzionali non autorizzate, ha respinto la domanda di accertamento negativo, salvo che nella parte in cui l'istante chiedeva che le somme fossero calcolate al netto e non al lordo delle imposte già corrisposte dal percipiente a titolo di ritenute d'acconto, quantificando conseguentemente l'importo dovuto dal dipendente al netto delle ritenute stesse.

## 2.5 Società partecipate.

Con ordinanza SS.UU. n. 36628 del 14/12/2022, la Suprema Corte ha ribadito il consolidato insegnamento per cui *“in tema di azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipate da enti pubblici, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nel caso in cui tali società abbiano, al momento delle condotte ritenute illecite, tutti i requisiti per essere definite "in house providing"”*<sup>98</sup>

In materia di società in house, deve essere segnalata la sentenza n. 20632/2022 del 28.06.2022, recante rilevanti puntualizzazioni in ordine al requisito del controllo analogo.

Con la suddetta pronuncia<sup>99</sup>, le SS.UU. della Suprema Corte, si sono infatti espresse nel senso che *“il controllo analogo non è un controllo assoluto come su un pubblico ufficio, e quindi non è un controllo gerarchico, essendo costituito dal controllo di un soggetto esterno e rimasto distinto, a ben guardare, da quello controllato”*<sup>100</sup>. *Ne consegue ontologicamente la limitazione dell'obiettivo del*

---

<sup>98</sup> Come è noto 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 esplicitare 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.

<sup>99</sup> Con la sentenza n. 20632/2022 del 28.06.2022 di cui al testo, le SS.UU. della Corte di cassazione hanno respinto il ricorso proposto avverso la sentenza d'appello della Corte dei conti che, in riforma della sentenza di prime cure, ha dichiarato la giurisdizione del giudice contabile in ordine all'azione di responsabilità proposta dalla Procura regionale nei confronti dei soggetti che, negli anni 2010 e 2014, avevano rivestito incarichi di revisione o amministrazione nella Acquedotto Lucano S.p.A., costituita come integralmente partecipata dagli enti locali dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) per la gestione del Servizio Idrico Integrato della Regione Basilicata, perché *“fossero condannati a risarcire un danno erariale...che avrebbero arrecato nel suddetto periodo per avere la società predetta costituito una società - a propria esclusiva partecipazione - denominata Acquedotto Lucano Progettazione S.r.l. allo scopo che provvedesse alla progettazione e alla direzione di interventi di gestione delle risorse idriche di competenza di Acquedotto Lucano S.p.A.”*

Con la sentenza di prime cure, la Sezione giurisdizionale regionale per la Basilicata della Corte dei conti aveva declinato la giurisdizione, ritenendo sussistente la giurisdizione del giudice ordinario in quanto Acquedotto Lucano S.p.A. non sarebbe stata qualificabile società in house per mancanza del requisito del c.d. "controllo analogo", ritenuto, invece sussistente dal giudice d'appello.

<sup>100</sup> Con ordinanza n. 14236/2020 dell'08.07.2020 (richiamata nella sentenza in esame) la Corte regolatrice, 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”*, aveva già 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 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”*.

*controllo alle decisioni fondamentali del soggetto così controllato, ovvero quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative, con il presidio a monte di un adeguato flusso di informazioni, in modo tale quindi da incidere sulla complessiva governance dell'attività della società in house, per tenere in conto e preservare le finalità pubbliche che comunque la permeano. Le finalità pubbliche sono in effetti la stella polare del controllo quale elemento dinamico che connette concretamente la società in house con il pubblico ente: e lo strumento per concretizzare lo spazio attuativo del controllo non può essere identificato esclusivamente nello statuto, potendo pervenire pure dall'esterno della società in house, ovvero dal quadro normativo che si riverbera anche nel potere direzionale a mezzo di controllo che è attribuito all'ente pubblico. Lo scopo e le modalità, dunque, del fenomeno giuridico dell'attività "in house" (che, non si può non ammettere, sfiora di per sé una contraddizione in termini) si avvincono, come già sopra si segnalava, alla concretezza del caso<sup>101</sup>: devono pertanto essere determinati caso per caso, anche ai fini della identificazione della giurisdizione e quindi della possibilità o meno della sussistenza di un danno erariale, sulla base dell'attribuzione appunto del controllo sulle decisioni fondamentali all'ente pubblico (o agli enti pubblici coinvolti), per finalità invero esterne/estranee alle esigenze stricto sensu societarie e che attribuiscono all'ente (o agli enti) un plus ontologico rispetto alla - per quanto indispensabile - qualità di socio (o di soci) della società in house"<sup>102</sup>.*

Ha rilevato, inoltre, la S.C. che *"la sussistenza del controllo analogo può essere corroborata e "spiegata", logicamente, dal suo incastonarsi nella presenza degli altri requisiti, qualora conformati in senso sintonico e quindi costituenti un indice di tale sussistenza - pur non decisivo - in quanto il controllo analogo si incentra non su una base dominicale, ma, ictu oculi, su una dimensione funzionale"*.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Occorre osservare che la giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. si era già da tempo orientata nel senso che *"per valutare se un'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi è necessario tener conto di tutte le disposizioni normative e delle circostanze pertinenti. Da quest'esame deve risultare che l'ente concessionario è soggetto a un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di detto ente"* (sentenza n. 340 del 11/05/2006 punto Carbotermo SpA e Consorzio Alisei contro Comune di Busto Arsizio e AGESP SpA punto 36, sentenza n. 324 del 13/11/2008 - Coditel Brabant SA contro Commune d'Uccle e Région de Bruxelles-Capitale punto 31, sentenza n. 573 del 10/09/2009 - Sea Srl contro Comune di Ponte Nossà, punto 64).

<sup>102</sup> La Suprema Corte ha ritenuto che *"nel presente caso, allora, la potenzialità del danno erariale è stata correttamente e condivisibilmente individuata ai fini della identificazione del giudice in quello contabile dalla sentenza qui in esame, per quel che concerne il controllo analogo individuando i corrispondenti segnali sia nello statuto di Acquedotto Lucano S.p.A. sia nel pattern normativo in cui è innestato"*, evidenziando come la Corte dei conti avesse rilevato che *"lo statuto di Acquedotto Lucano S.p.A. all'assemblea dei soci, oltre ad attribuire la nomina degli amministratori, 'soprattutto' riserva la "preventiva autorizzazione su scelte fondamentali per la società, ovvero il programma annuale e triennale della gestione e degli investimenti, la sottoscrizione della convenzione con l'AATO della Basilicata e la realizzazione di investimenti eccedenti il valore di € 1.000.000", disponendo inoltre lo statuto stesso - come una sorta di connessione conclusiva - "il rinvio alle leggi previste in materia quale criterio residuale di disciplina" (la sentenza dedica una dettagliata descrizione alle pertinenti leggi regionali)"*.

<sup>103</sup> La Suprema Corte prosegue evidenziando che *"Così nel caso in esame, ancora condivisibilmente, la sentenza impugnata ha ravvisato una forma di supremazia pubblica nell'articolo 7 dello statuto, che circoscrive il trasferimento delle azioni a qualunque titolo agli "enti pubblici territoriali costituenti l'Autorità di Ambito Territoriale Ottimale di Basilicata"(cfr. S.U. 21 giugno 2019 n. 16741, la quale - anche alla luce di giurisprudenza della CGUE come le sentenze del 13 novembre 2008, C-327/2007, Coditel Brabant SA, e*

Con riferimento alla previsione di cui all'art. 12 D.Lgs. 175/2016<sup>104</sup>, le SS.UU., con ordinanza n. 22694/2022 del 20.07.2022, pronunciando su un regolamento preventivo di giurisdizione proposto con riferimento ad un giudizio innanzi al Tribunale civile, si sono espresse nel senso che la norma *“lungi dal sottrarre alla giurisdizione del giudice ordinario qualsiasi azione risarcitoria promossa dall'Ente partecipante, distingue tra danni cagionati al patrimonio sociale e quindi, di riflesso, al socio pubblico (in termini di riduzione del valore della partecipazione) e danni cagionati direttamente al socio pubblico ed inoltre configura un'ipotesi di danno erariale nei confronti di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio o li abbia comunque esercitati in modo tale da pregiudicare il valore della partecipazione (come tipicamente nel caso di mancato esercizio delle azioni sociali di responsabilità cui gli amministratori di società in mano pubblica di diritto comune sarebbero, per l'appunto, sottoposti)”* per cui *“non vi è dubbio, allora, che proprio la norma suddetta preveda un'azione generale nei confronti dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate per la responsabilità del danno arrecato al patrimonio dell'Ente-socio (come tale presupponente un fatto illecito di detti organi, consistente in una violazione dolosa o colposa dei doveri che derivano dal mandato gestorio) e da svolgersi dinanzi al giudice ordinario ed un'altra, riservata alla giurisdizione del giudice contabile, per le controversie in materia di danno erariale”*.<sup>105</sup>

---

*del 19 giugno 2014, C-574/2012, Centro Hospitalar de Setubal - giunge a precisare che 'non può attribuirsi un carattere formale al requisito della iscrizione nello statuto della società in house della clausola di appartenenza esclusiva del capitale sociale all'ente che esercita il controllo in termini analoghi'”*.

La giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. è orientata nel senso che *“la circostanza che l'autorità pubblica concedente detenga, da sola o insieme ad altre autorità pubbliche, l'intero capitale di una società concessionaria potrebbe indicare, pur non essendo decisiva, che tale autorità pubblica esercita su detta società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi* (sentenze Carbotermo e Consorzio Alisei, punto 37, sentenza n°295/05 del 19.04.2007 – Asemfo, punto 57, n. 324 del 13.11.2008 - Coditel Brabant SA contro Commune d'Uccle e Région de Bruxelles-Capitale punto 31, sentenza n. 573 del 10.09.2009 - Sea Srl contro Comune di Ponte Nossola, punto 45).

<sup>104</sup> L'art. 12 (rubricato *“Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate”*) del D.Lgs. 19/08/2016, n. 175 (TUSP) prevede, al primo comma, che *“i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. E' devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2”* e, al secondo comma, che *“costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione”*.

<sup>105</sup> Il regolamento di giurisdizione deciso con l'ordinanza n. 22694/2022 del 20.07.2022 di cui al testo, è stato proposto da un Comune nel corso di un giudizio dallo stesso promosso, innanzi al Tribunale civile di Roma, nei confronti dell'Amministratore e del Direttore generale di un Consorzio, costituito per la produzione del servizio di gestione delle funzioni e delle attività riconnesse alla riscossione delle entrate comunali e partecipato dallo stesso Comune, per il risarcimento dei danni conseguenti *“all'inottemperanza alle previsioni del Contratto di servizio, ad omessi riversamenti, ad indebite compensazioni di somme dovute a titolo di aggio per IMU, alla mancata regolarizzazione, per partite contabili debitorie, della gestione del parcheggio per gli anni 2016 e 2017, ad un irregolare agere della gestione societaria anche sotto il profilo delle modalità di riscossione della tariffa rifiuti Tari”*.

Con la suddetta ordinanza, premesse alcune considerazioni sul concorso fra azione civile risarcitoria ed azione di responsabilità amministrativa, nel senso dell'ammissibilità dell'azione civile risarcitoria *“nel caso in cui sia stata preventivamente proposta dinanzi al giudice ordinario l'azione dell'Amministrazione-socia nei confronti dell'amministratore e del direttore generale della società in house, ai sensi degli artt. 2395 e 2396 cod. civ. che, quali ordinarie azioni di responsabilità civile, sono da ricondurre alla previsione*

Con sentenza n.15979/2022, del 18.05.2022, le SS.UU. della Suprema Corte hanno puntualizzato che non è “ostativa alla configurazione di una astratta responsabilità contabile l’insorgenza di un danno subito dagli enti in quanto tali (e dunque non alla stregua e nei limiti dell’interesse proprio di soci) partecipanti al capitale di una società che non sia definibile in house, non rivestendo la previsione dell’art.12 co.2 D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 [TUSP] portata delimitatrice ovvero abrogatrice della comune responsabilità per danno erariale ai sensi degli artt.33 D.Lgs. 28 marzo 2000, n.76 (poi replicato nell’art.71 del D.Lgs. 23.06.2011, n. 118) che afferma, per amministratori e dipendenti della regione, la responsabilità per danni arrecati nell’esercizio delle loro funzioni, nei casi e limiti della legge 14 gennaio 1994, n.20, così come l’art.93 D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267 fa per gli amministratori e dipendenti di altri enti locali”<sup>106</sup>

## 2.6 Ausili finanziari pubblici.

Con numerose pronunce, la Corte regolatrice ha dato continuità all’ormai consolidato orientamento<sup>107</sup> che, muovendo dal rilievo che tra la pubblica amministrazione che eroga un contributo e il privato che lo riceve si instaura un rapporto di servizio, in quanto il soggetto

---

di cui all’art. 12 del d.lgs. n. 175 del 2016, comma 1, prima parte”, la Corte regolatrice, ritenuto conclusivamente che “la previsione di cui al comma 2 dell’art. 12 estende agli amministratori e dipendenti delle società in house la giurisdizione della Corte dei conti in caso di danno erariale ma non esclude la possibilità, prevista dal comma 1, di un’azione di responsabilità civile da parte dell’Amministrazione partecipante da proporsi dinanzi al giudice ordinario”, ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario.

<sup>106</sup> Con la sentenza n. 15979/2022 del 18.05.2022 di cui al testo, le SS.UU. della S.C. hanno dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla Procura generale avverso sentenza d’appello del giudice contabile confermativa di pronuncia di primo grado declinatoria di giurisdizione con riferimento alla domanda di risarcimento del danno subito da una Regione e da un Provincia a seguito di rilevanti esborsi per prestiti, aumenti di capitale, contributi straordinari, anticipazioni di cassa, sopportati per soccorrere finanziariamente, al fine di evitarne il tracollo, una società a partecipazione pubblica, ma non in house, di trasporto pubblico locale, proposta dalla Procura regionale oltre che nei confronti degli amministratori regionali e provinciali che ebbero a deliberare i suddetti finanziamenti in favore della società, anche nei confronti dei componenti del consiglio di amministrazione di quest’ultima, cui si addebitava la mala gestione della società; avuto riguardo alla posizione di questi ultimi, la S.C. ha ritenuto che “nessun rapporto di servizio si è instaurato tra i due enti pubblici territoriali e gli amministratori della società partecipata, ciò elidendo quell’elemento di collegamento istitutivo della giurisdizione contabile che tuttora qualifica la rilevanza del requisito sostanziale-oggettivo rappresentato dal danno erariale”, in quanto, se «ai fini della configurabilità di un rapporto di servizio, idoneo a radicare la giurisdizione contabile, assume rilievo l’effettivo svolgimento da parte della società privata di funzioni istituzionalmente spettanti all’ente pubblico, mentre è ininfluenza la natura privatistica delle prestazioni individuate nella convenzione regolatrice del contratto» (Cass. s.u. 15599/2009, 25495/2009, 21871/2019, oltre che 473/2015), non trova radicamento la giurisdizione contabile ove, come nella fattispecie, può ripetersi che «risulta impossibile imputare personalmente agli amministratori o ad altri soggetti investiti di cariche sociali la titolarità del rapporto di servizio intercorrente tra l’ente pubblico e la società cui sia stato affidato l’espletamento di compiti riguardanti un pubblico servizio» (Cass. s.u. 26383/2013, in motivazione)”.  
Avuto riguardo alla medesima sentenza, avuto riguardo alla posizione degli amministratori pubblici, se ne è fatto cenno retro, sub paragrafo 1.2.

<sup>107</sup> L’orientamento di cui al testo, muovendo dal rilievo che “sempre più frequentemente l’amministrazione persegue i suoi fini tramite soggetti ad essa non organicamente riconducibili e che, in tale ambito ed allo scopo del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro viene effettuata, potendo esso consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato”; che “il punto di discriminazione della giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, dunque, spostato dalla qualità del soggetto – che può ben essere un privato – alla natura del danno e degli scopi perseguiti”; che “il soggetto destinatario dei fondi concorre alla realizzazione del programma della pubblica amministrazione, di modo che tra questa ed il soggetto in questione si instaura un rapporto di servizio, sicché il beneficiario assume, ai fini della giurisdizione della Corte dei conti, la stessa posizione propria di un dipendente o amministratore della pubblica amministrazione” e che “l’inserimento funzionale si realizza ogni volta che il soggetto privato viene chiamato a concorrere alla realizzazione dell’interesse pubblico sotteso al finanziamento e il danno consegue allo sviamento delle somme ricevute da tali finalità,” è pervenuto alla conclusione che “il privato fruitore di fondi pubblici, ove per sue scelte incida negativamente sul modo d’essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione è chiamato a partecipare con l’atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, realizza un danno per l’ente pubblico di cui deve rispondere davanti al giudice contabile” (cfr. Cass. SS.UU. ord. 5228 del 17.02.2022).

beneficiario dell'ausilio finanziario pubblico, inserendosi nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici, concorre alla realizzazione del programma dell'amministrazione, ne ha tratto la conclusione che il percettore del contributo risponde per danno erariale innanzi alla Corte dei conti qualora, disponendo della somma in modo diverso da quello programmato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, frustra lo scopo perseguito dall'amministrazione, distogliendo le risorse dalle finalità cui erano preordinate (cfr., *ex multis*, Cass. SS.UU. ord. 17.02.2022 n. 5228<sup>108</sup>, Cass. SS.UU. ord.11/10/2022 n. 29591, Cass. SS.UU. ord. 30.11.2022 n. 35340, Cass. SS.UU., ord. 31/01/2022 n. 2850).

Con l'ordinanza SS.UU. n. 1994 del 24/01/2022, la Corte di Cassazione si è espressa nel senso che *“in tema di giurisdizione contabile, 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...”* e che *“risulta dunque irrilevante che la società gestita dagli odierni ricorrenti non abbia ricevuto direttamente i contributi pubblici”* in quanto, per radicare la giurisdizione contabile nei confronti di colui al quale si addebiti la distrazione di contributi pubblici, non è necessario che costui sia titolare di un rapporto organico con la pubblica amministrazione, essendo invece *“sufficiente che al*

---

<sup>108</sup> Con la suddetta ordinanza, le SS.UU. hanno respinto il ricorso proposto, allegando il difetto di giurisdizione del giudice contabile, da soggetti condannati dalla Corte dei conti per l'indebito conseguimento, ricorrendo a fatturazioni di operazioni inesistenti o ad attestazioni di costi superiori a quelli sostenuti, di finanziamenti finalizzati a progetti imprenditoriali, consistenti nella diffusione di attività di e-business e di e-commerce.

Hanno dedotto i ricorrenti che i finanziamenti concessi loro, costituivano una risorsa di sola provenienza pubblica, che non si poneva in nessuna relazione teleologica con uno specifico e concreto programma imposto dall'amministrazione e che i contributi erogati non perseguivano altro scopo che non fosse il mero sostegno economico dei beneficiari, trattandosi di elargizioni a fondo perduto, svincolate dall'utilizzo del pubblico denaro secondo un piano di gestione preventivamente individuato dall'ente concedente.

La suddetta prospettazione è stata disattesa dalla S.C., che ha rilevato che *“nel caso esaminato dalla sentenza impugnata, si è di fronte alla concessione di un contributo pubblico a soggetti privati al fine di portare a compimento il programma approvato dalla pubblica amministrazione nel quadro delineato dalla legge della Regione Piemonte 30 gennaio 2006, n. 4, con la quale si è inteso promuovere interventi a sostegno delle piccole e medie imprese operanti nel tessuto industriale piemontese per favorire e rafforzare il sistema regionale per la ricerca e l'innovazione attraverso la realizzazione di siti internet aziendali”* e che *“deve escludersi che nella specie si sia in presenza, secondo quanto prospettano i ricorrenti, di elargizioni a fondo perduto, svincolate dalla realizzazione di uno specifico e concreto programma individuato dall'amministrazione”* e che *“al contrario, lo scopo perseguito attraverso la concessione del contributo pubblico ai soggetti privati assume una valenza di tale pregnanza che, come esattamente evidenzia la sentenza impugnata, l'art. 20 del bando per la presentazione delle domande del contributo in questione, nel far riferimento agli obiettivi contemplati dai precedenti artt. 5 e 12, prevede che, qualora il soggetto beneficiario non realizzi l'intervento per il quale è stato concesso il contributo, l'ente gestore provvede alla revoca dell'intero contributo concesso con il recupero delle somme già erogate.*

*Nello specifico, la sovvenzione in questione – inquadrabile nell'ambito degli aiuti de minimis – persegue la finalità di favorire e rafforzare il sistema regionale della ricerca e della innovazione, essendo rivolta a rimuovere gli ostacoli alla diffusione dell'e-business attraverso il finanziamento di pacchetti personalizzati di intervento comprendenti studi preliminari, implementazione della strategia di e-business e introduzione di adeguamenti organizzativi necessari. A tal fine, è previsto un esame preliminare della domanda di concessione del contributo, diretto a verificare non solo il profilo della ammissibilità formale, ma anche la funzionalità dei costi rispetto all'economia generale del progetto. A questo si accompagna un meccanismo di rendicontazione della spesa sostenuta, con un duplice controllo orientato, per un verso, alla verifica circa l'avvenuta realizzazione dell'intervento progettato e, per l'altro verso, al riscontro della correttezza di natura documentale, mediante l'acquisizione delle fatture quietanzate dai fornitori e di apposita perizia asseverata.*

*convenuto venga contestato di essersi inserito, in via di fatto, nell'iter procedimentale dell'amministrazione di realizzazione del programma pubblico, concorrendo con la propria opera alla produzione del danno erariale".<sup>109</sup> (Vedi anche ordinanza SS.UU. n. 8336 del 15/03/2022).<sup>110</sup>*

---

<sup>109</sup> Sulla base dei principi di cui al testo, con la suddetta ordinanza n. 1994 del 24/01/2022, le SS.UU. hanno rigettato il ricorso proposto, deducendo la carenza di giurisdizione del giudice contabile, dall' amministratore e dal presidente di una società avverso la sentenza d'appello della Corte dei conti, che ha confermato la sentenza di prime cure, recante condanna dei ricorrenti, in solido fra loro e con la società, al risarcimento del danno subito dalla Regione Abruzzo in dipendenza della distrazione dei finanziamenti pubblici percepiti dalla suddetta società, per il tramite di un Consorzio (definito nella sentenza impugnata "consorzio di secondo livello", in quanto i relativi consorziati avevano, a loro volta, la veste di consorzi), che riceveva i suddetti finanziamenti dalla Regione (a propria volta finanziata dal Ministero del Lavoro) e li distribuiva ai "soggetti attuatori del progetto, identificabili in talune società facenti parte delle compagini sociali dei soci del Consorzio".

Tra i soggetti attuatori figurava anche la società convenuta nel giudizio di responsabilità - partecipante ad un consorzio di primo livello, a sua volta facente parte del Consorzio di secondo livello - la quale disponeva della somma messa a disposizione dall'Amministrazione in modo diverso da quello preventivo in quanto, tramite i suoi esponenti, e cioè l'amministratore delegato e il presidente, predisponendo una serie di documenti finalizzati alla rendicontazione di prestazioni professionali fittiziamente svolte in favore del Consorzio di secondo livello. concludendo una serie di contratti simulati aventi ad oggetto prestazioni d'opera professionale da parte di soggetti terzi. Con l'impugnazione per cassazione proposta, i ricorrenti hanno sostenuto che la società non avrebbe intrattenuto alcun rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, non avendo da quest'ultima ricevuto alcun contributo finanziario, esponendo che i contributi *de quibus* sono stati assegnati dal Ministero del Lavoro alla Regione Abruzzo (soggetto promotore), la quale, per attuare il progetto, li ha a propria volta versati al Consorzio di secondo livello, il quale, per la realizzazione del progetto, si è avvalso delle società consorziate nei consorzi che lo componevano, tra le quali la Società convenuta nel giudizio di responsabilità, che, pertanto, non avrebbe avuto alcun rapporto con la Regione Abruzzo, ma avrebbe svolto determinate prestazioni in favore del Consorzio di secondo livello, sulla base di un rapporto di diritto privato a titolo oneroso sorto da una scrittura contrattuale del 10 novembre 2004; le somme percepite dalla società predetta sarebbero state, quindi, alla stessa corrisposte a titolo di corrispettivo contrattuale di «servizi relativi alle attività progettuali a questa affidate» e non a titolo di contributo finanziario pubblico.

<sup>110</sup> Con l'ordinanza n. 8336/2022 di cui al testo, pronunciando sul regolamento di giurisdizione proposto da un Istituto privato di istruzione universitaria e dal Presidente del relativo Consiglio di Amministrazione convenuti in giudizio dalla Procura regionale per il Lazio per il risarcimento del danno subito dal Ministero della Salute in dipendenza di presunti artifici e raggiri, commessi tra il 2013 ed il 2017, diretti al "conseguimento da parte dell'università (...) di erogazioni pubbliche per l'esecuzione di progetti di ricerca in materia sanitaria, nell'abito di accordi di collaborazione stipulati con il Ministero della Salute, che erano destinati a 'monitoraggio dei consumi ed analisi dei dati ai fini di valutazioni tecnico economiche sui costi e sulle modalità di acquisto dei dispositivi medici' e che prevedevano il rimborso all'Università delle sole spese effettivamente sostenute e documentate, liquidate sulla scorta di rendicontazioni finanziarie redatte secondo modulistica all'uopo predisposta", la Corte regolatrice ha dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti.

Con il ricorso per regolamento preventivo i ricorrenti hanno contestato la sussistenza della giurisdizione contabile nonché la configurabilità di una responsabilità erariale allegando che gli "accordi di collaborazione" troverebbero la propria base giuridica nell'art. 158, D.Lgs. n. 50 del 2016, concernente i "servizi di ricerca e sviluppo" (e prima del vigente Codice dei contratti pubblici, nell'art. 19, comma 1, lett. f), D.Lgs. n. 163 del 2006) e che, pertanto, il rapporto economico discendente dai suddetti "accordi di collaborazione" sarebbe riconducibile ad "un ordinario contratto di appalto di servizi", piuttosto che alla categoria "degli aiuti o agevolazioni per ricerca e sviluppo".

Con la suddetta ordinanza, la Corte regolatrice, premesso che "la vicenda processuale oggetto d'esame inerisce non all'accordo con la P.A. ed al suo contenuto ma, piuttosto, agli obblighi nascenti dal rapporto giuridico che da esso discende ed alle posizioni soggettive legate al rapporto medesimo" e che "dal punto di vista del riparto di giurisdizione, quindi, più che la qualificazione giuridica degli accordi di collaborazione.....assume rilievo decisivo la configurabilità, nella fattispecie, di un rapporto di servizio in senso lato, costituente il presupposto normativo dell'attribuzione alla giurisdizione della Corte dei conti della azione di responsabilità per danno erariale, la quale sussiste 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, sia pure temporaneamente, nell'apparato organizzativo della P.A., mentre resta 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, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte", richiamato il principio di cui al testo, ha conclusivamente ritenuto che il suddetto Istituto privato di istruzione universitaria "soggetto percettore del finanziamento, risponde per danno erariale in ragione dello svolgimento continuativo di specifiche attività (di ricerca) funzionali ai compiti istituzionali del Ministero della Sanità, sovvenzionate con denaro pubblico attraverso il previsto sistema dei rimborsi, risorse economiche che, secondo le ipotesi accusatorie, sono state ottenute in modo fraudolento, sulla base di dichiarazioni non veritiere, ed indebitamente utilizzate, con conseguente responsabilità amministrativo-contabile che riguarda anche coloro che intrattengono con l'ente beneficiario dei fondi.....un rapporto organico (Cass. Sez. Un. n. 295/2013; n. 3310/2014; 3100/2022)" ed in proposito ha richiamato il consolidato insegnamento delle stesse Sezioni Unite nel senso che "qualora il soggetto giuridico fruitore dei fondi pubblici sia una società-persona giuridica, la responsabilità erariale attinge anche coloro che con la società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione dei fondi in questione dal fine pubblico cui erano destinati".

Con ordinanza 8949/2022 del 18.03.2022, le SS.UU. della Suprema Corte si sono espresse nel senso che *“è inammissibile la censura con la quale, in relazione ad una sentenza del giudice contabile che abbia riconosciuto la responsabilità per danno erariale per indebito conseguimento di contributi pubblici erogati dalla Regione, si deduca che non vi sarebbe stato alcuno sviamento dei fondi ricevuti dal programma sul rilievo che le opere ammesse a finanziamento sarebbero state realizzate, sia pure mediante allegazione di fatture soggettivamente false, atteso che una tale doglianza attiene, non al rispetto dei limiti esterni della giurisdizione della Corte dei conti, ma al modo di esercizio delle funzioni giurisdizionali attribuite a detto giudice, essendo inerente all'applicazione delle norme riguardanti la fondatezza della pretesa risarcitoria avanzata nell'ambito di tale giudizio e, quindi, di norme la cui violazione o falsa applicazione non può essere sindacata dinanzi alla Corte di cassazione”* e *“pertanto, non è configurabile il denunciato difetto di giurisdizione della Corte dei conti”*<sup>111</sup>.

Con ordinanza SS.UU. n. 37405 del 21.12.2022, la Suprema Corte ha disatteso la tesi per cui il rapporto di servizio, sussistente fra la P.A. e l'ente che beneficia di fondi pubblici, sussisterebbe altresì fra la prima e l'amministratore del secondo *“solo se egli agisce in relazione a tali fondi al di fuori*

---

<sup>111</sup> Con l'ordinanza n. 8949/2022, di cui al testo, la Suprema Corte ha dichiarato inammissibili i ricorsi proposti da tre soggetti condannati dalla Corte dei conti a risarcire i danni subiti dalla Regione Puglia in dipendenza dell'indebito conseguimento di contributi erogati nell'ambito del Programma Operativo Regionale - POR 2000/2006.

In proposito, premesso che la sentenza impugnata *“ha affermato che ricorrono i presupposti per evocare in giudizio ciascuno dei convenuti dinanzi alla Corte dei conti perché il percettore del finanziamento risponde per danno erariale innanzi alla Corte dei conti qualora, disponendo della somma in modo diverso da quello programmato, frustra lo scopo perseguito dall'ente pubblico”* e così decidendo, *“ha fatto applicazione del principio secondo cui è configurabile un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione, erogatrice di contributo, e il soggetto privato che, ponendo in essere i presupposti per la 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, con conseguente radicamento della giurisdizione della Corte dei conti sul danno erariale”*, la S.C. ha ritenuto che *“questa statuizione non è idoneamente censurata dai ricorrenti”* due dei quali rimproverano *“alla sentenza impugnata di avere letteralmente sovvertito l'impianto accusatorio”*, in quanto *“mentre l'accusa era di aver attestato ovvero ricevuto fatture per operazioni oggettivamente inesistenti e, dunque, mai poste in essere, la fonte della responsabilità contabile sarebbe stata individuata nella ritenuta sussistenza di operazioni (non oggettivamente, ma) soggettivamente inesistenti, giacché le opere ammesse a finanziamento sarebbero state effettivamente ed integralmente eseguite, ma da soggetti ed in tempi diversi da quelli dichiarati”* mentre il terzo addebita alla sentenza della Corte dei conti di non avere declinato la giurisdizione nonostante l'assenza del danno erariale *“stante la completa esecuzione delle opere e la perfetta corrispondenza tra i progetti finanziati e quelli realizzati”* e *“in tutti i ricorsi si sostiene inoltre che vi sarebbe la carenza di giurisdizione della Corte dei conti perché nessun danno erariale sarebbe ipotizzabile una volta che le risorse pubbliche sono state comunque destinate allo scopo per il quale erano state erogate”*.

Hanno ritenuto le Sezioni Unite che *“tali censure non colgono nel segno”* in quanto, a prescindere dal rilievo che la sentenza impugnata non ha affatto escluso lo scostamento dagli impegni contemplati nei provvedimenti di finanziamento, avendo anzi sottolineato che ove i costi ammessi a finanziamento siano rendicontati facendo riferimento ad operazioni commerciali inesistenti o attraverso sovrapproduzioni di interventi meno onerosi, lo scopo del finanziamento risulta irrimediabilmente compromesso e, dunque, che il fatto che gli interventi strutturali siano stati effettuati è sostanzialmente neutro se la consistenza economica dell'operazione sia risultata disallineata rispetto al piano approvato e poi rendicontato, è assorbente rilevare che le censure si risolvono in una prospettazione di tipici *errores in iudicando*, atteso che *“afferisce al merito dell'azione di responsabilità per danno erariale ogni problema attinente alla effettiva esistenza di una distrazione di tali somme”*; in proposito la S.C. ha evidenziato che *“la censura con cui si contesta il presupposto della giurisdizione contabile sul rilievo che le somme erogate dalla Regione sarebbero state effettivamente destinate alla realizzazione dei pubblici programmi e non da essi distolte, pone in realtà un problema di merito: se sussista in concreto il danno erariale allorché le opere ammesse a finanziamento siano state realizzate, ma mediante allegazione di fatture soggettivamente false. Sennonché la questione della concreta esistenza del danno erariale esula dall'ambito del sindacato delle Sezioni Unite, costante essendo la giurisprudenza di questa Corte regolatrice nel senso che il sindacato sulle decisioni della Corte dei conti è limitato alle sole ipotesi di difetto assoluto o relativo di giurisdizione e non si estende ad asserite violazioni di legge, sostanziale o processuale, concernenti il modo di esercizio della giurisdizione speciale (...).La fondatezza dell'addebito, in altri termini, è irrilevante ai fini della giurisdizione, attenendo il relativo accertamento al merito”*.

dell'ambito istituzionale e per finalità esterne, con comportamento fraudolento finalizzato all'appropriazione dei fondi, ponendo in essere atti artificiosi o simulati”, mentre non sussisterebbe, “allorquando l'amministratore ha esercitato il proprio ruolo nell'ambito dell'ente e nell'interesse di questo”.<sup>112</sup>

Sempre in tema di contributi pubblici occorre far menzione di alcuni arresti delle SS.UU. della Corte di cassazione riferiti alle incentivazioni alla produzione dell'energia da fonti rinnovabili<sup>113</sup>.

Con ordinanza n. 9769/2022 del 25/03/2022<sup>114</sup>, le SS.UU., ribadito come la giurisprudenza accoglie “una concezione sostanzialistica del rapporto di servizio, affermando la giurisdizione contabile in presenza di un evento dannoso a carico di una pubblica amministrazione, a prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto da cui proviene la condotta che genera il danno, in presenza degli indici sopra descritti”, ha evidenziato come “in tale contesto, la constatazione che, nella specie, erano in questione i presupposti degli incentivi previsti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, stabiliti in vista del conseguimento dell'obiettivo di interesse pubblico del raggiungimento di determinate soglie (...), rende indubbia la configurabilità del rapporto di servizio, in conformità ai criteri indicati, e, quindi, della giurisdizione contabile”, rilevando come “la

---

<sup>112</sup> Con l'ordinanza n.37405/2022, in applicazione dell'orientamento di cui al testo, le SS.UU. della Corte di Cassazione hanno dichiarato inammissibile il ricorso proposto dal Presidente di una Fondazione convenuto in giudizio di responsabilità, unitamente alla Fondazione ed al relativo revisore dei conti, in relazione allo sviamento dalle finalità pubbliche impresse ad un contributo erogato dalla Regione in favore della Fondazione con la finalità di realizzare un progetto di "completamento immobili a servizio dell'attività" socio-assistenziale svolta dalla Fondazione, atteso che i lavori non erano stati realizzati e che i fondi percepiti erano stati, dalla Fondazione, dirottati sulla spesa corrente, così contravvenendo al vincolo di destinazione imposto dal disciplinare di concessione. All'esito del giudizio di primo grado la Sezione territoriale della Corte dei conti aveva condannato la Fondazione al pagamento della somma di euro 800.000,00 e, in solido, il Presidente nei limiti del minor importo di euro 400.000,00, con l'aggiunta della rivalutazione monetaria e degli interessi legali, ed il revisore, in via sussidiaria al pagamento di euro 120.000,00, comprensivi di interessi legali e rivalutazione monetaria. Gli appelli proposti dal presidente e dal revisore sono stati respinti con la sentenza quindi impugnata dal primo innanzi alla Suprema Corte.

<sup>113</sup> Con ordinanza n. 36695/2022 del 14.12.2022, le SS.UU., si sono pronunciate, dichiarandone l'inammissibilità, sull'impugnazione di una sentenza del giudice contabile di condanna di una società agricola a r.l. al risarcimento dei danni subiti dalla GSE S.p.A. in dipendenza dell'indebita percezione di contributi pubblici per la realizzazione di serre fotovoltaiche oggetto di compiuta esecuzione, ma indirizzate fin dall'origine alla produzione e vendita di energia elettrica e non, come richiesto dalla normativa di riferimento, all'attività agricola, per la quale l'energia alternativa doveva svolgere un ruolo di supporto.

Il primo profilo di censura, con il quale la ricorrente ha contestato la giurisdizione contabile, “sul rilievo che l'art. 133, comma 1, lettera o), cod. proc. amm. attribuirebbe al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva nella materia degli incentivi alla produzione di energia, con esclusione della giurisdizione della Corte dei conti”, è stato dichiarato inammissibile, in quanto, a fronte della condanna in primo grado, la Società agricola “ha proposto appello mettendo in discussione, unicamente, il merito della pretesa erariale, senza articolare alcun motivo di gravame in ordine alla sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti, implicitamente affermata dalla sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna”, con conseguente formazione del giudicato implicito sulla sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti, che, pertanto, non può essere posta in discussione.

Con il secondo profilo di censura, parimenti dichiarato inammissibile, siccome esulante dai motivi inerenti alla giurisdizione (risolvendosi, tutt'al più in una questione di proponibilità della domanda e, pertanto, relativa ai “limiti interni”), la società ricorrente ha paventato il rischio di conflitto di giudicati e la violazione del divieto di *bis in idem*, essendo pendente dinanzi al giudice amministrativo il giudizio avente ad oggetto la decadenza e la richiesta di restituzione degli incentivi erogati dal GSE.

Nell'esaminare il suddetto profilo di censura, la Suprema Corte ha ribadito principi consolidati in materia di concorso di azioni ed autonomia dei relativi giudizi, di cui si è fatto cenno retro nel paragrafo dedicato all'argomento.

<sup>114</sup> Con la suddetta ordinanza la S.C. ha respinto il ricorso proposto, contestando la giurisdizione del giudice contabile, dai legali rappresentanti di una società, in proprio e nella qualità predetta, avverso la sentenza d'appello della Corte dei conti che ha confermato la condanna dei ricorrenti al risarcimento in favore del G.S.E. (Gestore servizi energetici) dei danni dallo stesso subiti in dipendenza dell'indebita erogazione in favore della società ricorrente di incentivi conseguenti al riconoscimento, ai sensi del D.M. 18.12.2008 (recante Incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ai sensi dell'articolo 2, comma 150, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), con riferimento ad un impianto alimentato a biogas, della qualifica I.A.F.R. (Impianto Alimentato da Fonti Rinnovabili), quale impianto di «nuova costruzione», nonostante fosse, in effetti, costituito anche da componenti di un preesistente impianto limitrofo, che aveva ottenuto, in precedenza, la medesima qualifica.

*responsabilità erariale colpisce, inoltre, anche gli amministratori delle società beneficiarie, «senza, peraltro, che un'eventuale responsabilità della società o di altri soggetti elida di per sé sola quella dei legali rappresentanti stessi, al più operando il concorso dell'una e dell'altra ed applicandosi l'art. 2055 c.c.»».*

## **2.7 Prelievo supplementare “quote latte”.**

Con ordinanza n.32146/2022 del 31.10.2022<sup>115</sup> le SS.UU. della Corte di cassazione hanno dato continuità all'orientamento espresso dalla Corte regolatrice con ordinanza 19027 del 06/07/2021<sup>116</sup> nel senso che *“in tema di regolamentazione del prelievo supplementare sull'eccesso di produzione di latte<sup>117</sup>, sussiste la giurisdizione contabile sulla domanda di condanna al risarcimento del danno erariale proposta nei confronti del primo acquirente per avere violato l'obbligo di trattenere e, quindi, di versare all'AGEA le somme dovute dagli allevatori a titolo del predetto prelievo, quale misura volta a ristabilire l'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato lattifero; ciò in quanto, avuto riguardo agli obblighi, anche contabili, impostigli, alle sanzioni previste per il caso di inadempimento e alla circostanza che egli è investito della funzione con provvedimento amministrativo all'esito della verifica di determinati requisiti - nonché alla responsabilità diretta dello Stato verso l'Unione europea per il prelievo risultante dal superamento del quantitativo di riferimento nazionale -, deve ritenersi sussistere, tra il primo acquirente e la P.A., un vero e proprio*

---

<sup>115</sup> Con l'ordinanza n. 32146/2022 del 31.10.2022 di cui al testo, le SS.UU. della Suprema Corte hanno respinto il ricorso proposto - avverso la sentenza non definitiva, dichiarativa della giurisdizione e reiettiva dell'eccezione di prescrizione, pronunciata dal giudice contabile sull'appello proposto da alcuni dei soggetti convenuti in giudizio di prime cure per rispondere dei danni erariali causati per avere omesso di trattenere e riversare all'AGEA, per le annualità dal 2003/04 al 2008/09 (esclusa l'annualità 2006/07, in ordine alla quale era già intervenuta sentenza di condanna definitiva) le quote latte - dai produttori, dai quali avevano effettuato l'acquisto del prodotto, al fine di lavorarlo o rivenderlo a terzi, così violando la normativa di cui al d. l. n. 49/2003, convertito nella l. n. 119/2003 e il relativo decreto di attuazione del 31/7/2003 e che, all'esito del giudizio di primo grado, riconosciuti responsabili dell'addebito, erano stati condannati al risarcimento dei conseguenti danni.

<sup>116</sup> cfr. relazione della Procura generale per la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2022, pag. 179 e segg.).

<sup>117</sup> Il regime di prelievo supplementare è stato introdotto dal Reg. (CEE) 31 marzo 1984, n. 856/84, recante modifica al Reg. (CEE) 27/06/1968, n. 804/68/CEE, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, allo scopo di ridurre sia lo squilibrio tra offerta e domanda di latte e prodotti lattiero-caseari, sia le conseguenti eccedenze strutturali; è stato disciplinato, nel tempo, dal Reg. (CEE) 31/03/1984, n. 857/84 (Regolamento del Consiglio che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari), dal Reg. (CEE) 28/12/1992, n. 3950/92, dal Reg. (CE) 29/09/2003, n. 1788/2003 e, infine, dal Reg. (CE) 22/10/2007, n. 1234/2007 ed è, quindi cessato a decorrere dal 01.04.2015, ai sensi dell'art. 230, primo comma, lett. a) del Reg. (CE) 17/12/2013, n. 1308/2013).

Il contingentamento della produzione è stato strutturato in funzione di "una quantità globale garantita" suddivisa tra gli Stati membri e ripartita mediante l'assegnazione, ai singoli produttori, di quote - cosiddetti "quantitativi individuali di riferimento" - il cui superamento comportava, a carico dei produttori con eccesso di produzione, il suddetto prelievo supplementare, che avrebbe dovuto essere incassato dallo Stato e riversato agli organi comunitari.

Peraltro, l'art. 3 Reg. (CE) 29/09/2003, n. 1788/2003 ha previsto che *“gli Stati membri sono debitori verso la Comunità del prelievo risultante dal superamento del quantitativo di riferimento nazionale”* e che in caso di mancato versamento l'importo del prelievo non pagato fosse dedotto dagli anticipi mensili sugli aiuti per la PAC.

Il legislatore nazionale dopo aver previsto, all'art. 1, terzo comma, della L. 10.07.1991 n. 201, che *“gli obblighi derivanti dalle disposizioni in materia di prelievo supplementare sul latte di vacca di cui al regolamento CEE n. 804/68 del 27 giugno 1968 e successive modificazioni e integrazioni, si applicano a partire dal periodo 1991-1992 su tutto il territorio nazionale”*, ha disciplinato organicamente la materia dapprima con la L. 26.11.1992, n. 468 (Misure urgenti nel settore lattiero-caseario) e, quindi, con il D.L. 28.03.2003, n. 49 (Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari) convertito con modificazioni dalla L. 30.05.2003, n. 119, con il quale sono stati ridefiniti i ruoli e le responsabilità degli operatori della filiera e le competenze delle Amministrazioni.

*rapporto di servizio, il quale è configurabile, a prescindere dalla natura di soggetto di diritto privato dell'agente, allorché questi abbia la gestione, in nome e per conto della pubblica amministrazione, di un'attività continuativa di interesse generale, che può essere anche solo di garanzia del corretto svolgimento di una data attività”.*

Sempre in conformità al richiamato precedente, con la suddetta ordinanza n.32146 del 31/01/2022, le SS.UU. hanno, inoltre, escluso che la controversia sottoposta all'esame, relativa al danno derivante dall'omesso versamento del prelievo supplementare sulle eccedenze di produzione lattiera in materia, possa considerarsi devoluta al giudice amministrativo, a termini dell'art. 133, primo comma 1, lett. t), c.p.a. che, recependo l'analogia previsione di cui all'art. 2-sexies del D.L. 26/4/2005, n.63, convertito in L. 25/6/2005, n.109, attribuisce al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva su tutte «*le controversie relative all'applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari*»: ha ritenuto, infatti, la S.C. che la suddetta previsione normativa deve intendersi riferita alle controversie “*direttamente inerenti al momento dell'applicazione (assegnazione, quantificazione e così via) del prelievo supplementare*”, mentre “*nel caso di specie non si versa, manifestamente, in una controversia del genere, non venendo in contestazione il “quantum” del prelievo*” né, peraltro, “*si è in presenza di opposizione a ingiunzione intimata dalla pubblica amministrazione, sottoposta alla giurisdizione del giudice ordinario, ai sensi della l. n. 689/1981 (S.U. n. 13897/2009 cit.)*”.

## **2.8 Agenti contabili.**

Merita, in proposito, di essere segnalata l'ordinanza n. 760/2022 del 12.01.2022 con la quale, pronunciando sul regolamento di giurisdizione proposto da un Comune, convenuto in giudizio innanzi al Tribunale di Bari - Sezione specializzata in materia di imprese, da una società, al fine di ottenerne la condanna al pagamento dell'aggio spettante per l'attività di riscossione delle entrate svolta per l'amministrazione comunale convenuta, in forza di un contratto di concessione, risolto da detto ente locale a seguito di misura interdittiva antimafia, nonché l'accertamento della nullità, dell'ingiustizia e dell'illegittimità dell'atto di incameramento della polizza fideiussoria prestata dalla Società per carenza dei presupposti e la condanna dell'ente locale convenuto a corrispondere l'importo dei premi di proroga, in ragione della mancata restituzione dell'originale della polizza, la Corte regolatrice ha dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti.

Con la suddetta pronuncia, le SS.UU. della Suprema Corte hanno ribadito il consolidato insegnamento nel senso 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, ed 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", per cui, *“allorquando, tale società, cessato il rapporto concessorio, chiede la spettanza delle somme riscosse, la domanda è devoluta alla giurisdizione contenziosa della Corte dei conti, essendo questa l'autorità giurisdizionale deputata - in base alle norme degli artt. 13 e 44 del r.d. n. 1214 del 1934 ed alle successive di cui al d.P.R. n. 858 del 1963 ed al d.P.R.n. 603 del 1973, le quali non risultano abrogate dalla I. n. 657 del 1986 e dal successivo d.P.R. n. 43 del 1988 - alla verifica dei rapporti di dare ed avere tra esattore delle imposte ed ente impositore e del risultato contabile finale di detti rapporti”*, evidenziando, inoltre, come a tale giurisdizione appartenga anche l'ulteriore domanda intesa a sentire *“dichiarare, altresì, nullo, ingiusto e illegittimo l'atto di incameramento della polizza fideiussoria per carenza dei presupposti”* e, comunque, condannare il Comune convenuto a corrispondere l'importo dei premi di proroga in ragione della mancata restituzione dell'originale della polizza, rientrando la suddetta domanda, parimenti, *“nell'ambito di quel giudizio di conto, nel quale, con interpretazione ampia, questa Corte, a Sezioni Unite, riconduce ogni tipo di controversia che insorge tra l'agente contabile e l'ente pubblico o l'amministrazione dello Stato.”*<sup>118</sup>

Con ordinanza n. 5978/2022 del 23.02.2022, pronunciando sul regolamento preventivo di giurisdizione proposto da un soggetto, amministratore di fatto di Società affidataria in concessione dei servizi di biglietteria, servizi editoriali, cataloghi, supporti audiovisivi ed informatici aggiuntivi di musei e complessi monumentali, convenuto, unitamente alla Società predetta ed ad altri esponenti della stessa Società, innanzi alla Corte dei conti, per il risarcimento dei danni conseguenti all'inadempimento dell'obbligo di corrispondere i corrispettivi fissi e le percentuali degli incassi di biglietteria e di bookshop spettanti all'amministrazione concedente, le SS.UU. della Corte di cassazione - ribadito il proprio insegnamento consolidato nel senso che *“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 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, mentre*

---

<sup>118</sup> Ha evidenziato, in proposito, la S.C. che *“negli atti del giudizio di merito, la Società deduce l'illegittimità dell'incameramento della polizza fideiussoria, sotto il profilo di una generica carenza dei presupposti, specificati solo con riguardo alla insussistenza di qualsivoglia danno subito dall'Amministrazione..., e il petitum conclusivo si sostanzia nella richiesta di condanna del Comune al pagamento dei premi di proroga, in ragione della mancata restituzione dell'originale della polizza”* mentre *“manca, invece, nell'atto di citazione, qualsiasi contestazione in ordine alla legittimità dell'avvenuta risoluzione/revoca della concessione”* dichiarata dal Comune ai sensi dell'art. 94 d.lgs.194/2011 a seguito della misura interdittiva antimafia, *“alla quale è conseguita, di diritto secondo la prospettazione del Comune, la decisione di incamerare la cauzione prestata dalla società a mezzo di polizza fideiussoria”*.

*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” ed evidenziato che la società “è concessionaria di un servizio pubblico che comporta il maneggio di denaro pubblico e, indipendentemente da esplicite previsioni contrattuali, deve ritenersi tenuta alla rendicontazione”, - ha dichiarato la giurisdizione del giudice contabile<sup>119</sup>.*

---

<sup>119</sup> Con l'ordinanza di cui al testo la S.C. ha, inoltre, disatteso la richiesta del ricorrente di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia U.E. ex art. 267 TFUE : in proposito, richiamato il proprio consolidato insegnamento, peraltro conforme agli orientamenti espressi dall'organo nomofilattico eurounitario, nel senso che “non sussiste alcun diritto della parte all'automatico rinvio pregiudiziale alla CGUE ai sensi dell'art. 267 TFUE ogni qualvolta la Corte di cassazione non ne condivida le tesi difensive, bastando che le ragioni del diniego siano espresse, ovvero implicite laddove la questione pregiudiziale sia manifestamente inammissibile o manifestamente infondata” e nel senso che “non sussistono i presupposti per il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ove la parte si limiti a censurare direttamente l'incompatibilità con il diritto dell'Unione delle conseguenze “di fatto” derivanti dall'interpretazione del diritto interno senza sollecitare un'interpretazione generale ed astratta di una normativa interna”, la S.C. ha evidenziato, fra l'altro, che il ricorso non precisa “neppure quale sia la norma interna che contrasterebbe con i principi del TFUE e tende in definitiva a censurare direttamente l'incompatibilità con il diritto dell'Unione delle conseguenze “di fatto” derivanti al ricorrente dall'interpretazione del diritto interno”.

## CAPITOLO IV

# LA GIURISPRUDENZA PIU' SIGNIFICATIVA DELLE SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI DI APPELLO E DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE DI APPELLO PER LA REGIONE SICILIA RIFERITE ALL'ANNO 2022

(V.P.G. ADRIANA PARLATO e V.P.G. LUIGI D'ANGELO)

*Sommario: 1. I profili pregiudiziali e preliminari; 1.1. La prescrizione. 1.2. L'insindacabilità delle scelte discrezionali. 2. Gli aspetti procedurali e processuali. 3. I casi di maggiore ricorrenza e attualità. 4. Le fattispecie particolari. 5. La revocazione delle sentenze di appello. 6. L'azione revocatoria. 7. I giudizi di conto. 8. I giudizi ad istanza di parte. 9. I giudizi pensionistici.*

### **1. I profili pregiudiziali e preliminari.**

In materia di giurisdizione, anche a seguito delle molteplici decisioni della Cassazione intervenute nell'anno solare, sono stati confermati gli approdi già da tempo raggiunti in ordine al perimetro cognitorio della Corte dei conti.

Nella sentenza n. 224 del 20.05.2022, la II Sezione centrale d'appello ha affermato la giurisdizione contabile nei confronti di una società di riscossione cui un ente locale aveva affidato il servizio di gestione delle sanzioni per le infrazioni al codice della strada, precisando che *“alla società appellante era stato, sì, attribuito il servizio di esternalizzazione delle infrazioni al codice della strada, nel cui ambito era ricompreso anche il reperimento delle generalità e degli indirizzi di residenza dei contravventori, ma in aggiunta le era stato affidato anche il servizio di riscossione delle sanzioni eventualmente pagate. Da tutto ciò si deve dedurre che la posizione assunta dalla società appellante nei confronti del Comune affidatario non era esclusivamente identificabile in quella di soggetto preposto al solo servizio di “esternalizzazione” delle infrazioni, giacché le spettava anche il compito di incassarne gli introiti versati su base volontaria ed altresì curarne la riscossione stragiudiziale in forza dell'ultima convenzione. In sintesi, quindi, non si può dubitare del fatto che la società in questione avesse assunto la qualità di agente contabile preposto al “maneggio” di denaro per conto di una pubblica amministrazione locale, con tutto ciò che ne sarebbe conseguito, ai sensi e per gli effetti degli artt. 93 e 233 T.u.e.l., anche in termini di responsabilità contabile per il caso di mancata o irregolare resa del conto concernente la propria gestione”*.

Per altro verso è stata esclusa (III Sez. n. 372 del 05.12.2022) la giurisdizione contabile in materia di ottemperanza delle sentenze definitive adottate nei giudizi di risarcimento del danno erariale, ciò in quanto *“...per l'esecuzione dei giudicati contabili in materia di responsabilità amministrativa, in specie, di una sentenza di proscioglimento con connessa condanna della pubblica amministrazione*

*alla rifusione delle spese di lite in favore dell'appellante, spetta in esclusiva al creditore la scelta di ricorrere al procedimento di esecuzione, affidato al giudice civile, chiamato esclusivamente ad accertare l'esistenza e il contenuto del titolo esecutivo e a dirigere il procedimento, oppure di proporre il giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, trattandosi, come chiarito, di un rimedio complementare che si aggiunge al procedimento di esecuzione previsto dal codice civile, fermandosi la giurisdizione del giudice contabile al momento della costituzione del titolo, attraverso l'emanazione della sentenza. Sicché, questo giudice, una volta indicata con precisione e con gli effetti del giudicato la somma che l'amministrazione condannata deve versare, non è tenuto ad adottare alcun'altra pronuncia che non varrebbe a rafforzare quel giudicato che ha già prodotto un'obbligazione di dare (non di fare) certa, liquida ed esigibile e ha costituito un valido titolo esecutivo. Conclusivamente, non è invocabile per l'ottemperanza ai giudicati contabili in materia di responsabilità amministrativa la normativa sull'ottemperanza recata dagli artt. 217 e ss. c.g.c., circoscritta alle sentenze in materia pensionistica e a quelle rese nei giudizi a istanza di parte; tale circostanza non diminuisce le garanzie, in fase esecutiva, per le altre tipologie di giudizi, atteso che per essi il legislatore ha individuato altri strumenti esecutivi, pienamente idonei allo scopo e che mai hanno dato adito a dubbi di sorta in ordine a una loro (astratta) efficacia".*

Nella materia delle spese non inerenti sostenute dai Consiglieri regionali è stata invece (Sez. II n. 583 del 07.12.2022) confermata *“la sussistenza in materia della giurisdizione della Corte dei conti essendo stato ribadito a più riprese dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione che le risorse erogate ai gruppi consiliari presentano natura pubblica e vincolo di impiego, secondo le finalità tassative fissate dalla legge non rilevando, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, la natura privatistica o pubblicistica dei gruppi consiliari, attesa comunque l'origine pubblica delle risorse impiegate e la predeterminazione del loro scopo, come parimenti irrilevante è il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, 4<sup>a</sup> comma, Cost., che non può estendersi alla gestione dei contributi, attesa la natura eccezionale e derogatoria delle norme di immunità”*.

La II Sezione centrale d'appello (sent. n. 275 del 24.06.2022) ha confermato l'orientamento di prime cure circa la sussistenza della giurisdizione contabile riguardo ai soggetti (c.d. albergatori) inadempienti all'obbligo legale di riversare l'imposta di soggiorno riscossa; si è affermato che *“Nell'ambito del rapporto di servizio pubblico le attività di riscossione e di riversamento di denaro implicano la disponibilità materiale di risorse destinate all'ente pubblico e, anche in base ai principi affermati dalla Consulta, il maneggio di denaro pubblico genera ex se l'obbligo della resa del conto (Corte cost. n. 114/1975; n. 292/2001). Pertanto, è proprio la relazione dell'albergatore, che si instaura per effetto della “disponibilità materiale” con le somme di pertinenza dell'ente pubblico, in quanto di natura tributaria, ad assumere rilevanza ai fini della qualificazione di agente contabile,*

*con conseguente responsabilità contabile in caso di non corretta gestione. Irrilevante è, quindi, la natura di sostituto di imposta o di responsabile di imposta dei gestori delle strutture ricettive, in quanto in base alla giurisprudenza della Suprema Corte la qualità di agente contabile si radica indipendentemente da un titolo formale o giuridico, essendo condizione essenziale e sufficiente la gestione, anche di fatto, di denaro a destinazione pubblica”.*

Con la sentenza n. 103 del 07.06.2022, la Sezione giurisdizionale d’appello per la Regione siciliana ha affermato la propria giurisdizione nei giudizi di responsabilità che riguardano gli amministratori e i dipendenti dei Consorzi di Bonifica presenti nella regione; invero, in prima battuta, il Collegio ha chiarito che: *“Non v’è dubbio che i Consorzi di Bonifica presenti nella Regione siciliana devono essere collocati nell’ambito degli Enti pubblici economici. I Consorzi di bonifica sono persone giuridiche di diritto pubblico che svolgono attività economica, come emerge dalla lettura degli articoli 862 c.c., art. 59 del R.D. n. 215/1933, art. 5, comma 4, legge Regione siciliana n. 45/1995”*; si evidenzia, infatti, che: *“In altri termini, i consorzi di bonifica sono enti pubblici economici ad appartenenza necessaria determinata dal collegamento normativamente contemplato tra le attività devolute agli stessi e le proprietà consorziate e ordinariamente finanziati, per la cura di interessi pubblici rientranti nel perimetro delineato dalla legge, da entrate di natura tributaria provenienti dalle proprietà medesime.”*. Da questa premessa discende logicamente che: *“gli amministratori non sono agenti contabili non essendovi “maneggio di denaro pubblico”, sicché non sono sottoposti al giudizio di conto; però, in quanto gestiscono enti pubblici economici, sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di danno erariale”* (nella fattispecie in esame è stata considerata illegittima e foriera di danno erariale la deliberazione attributiva della indennità di funzione ai dirigenti del consorzio, in cui non sono indicate in modo chiaro e puntuale la specificità dell’attività richiesta e l’intensità della prestazione dovuta, insuscettibili di essere verificate *ex post*).

Riguardo ai poteri del Procuratore regionale di peculiare interesse è la sentenza n. 324 del 08.07.2022, in cui la I Sezione centrale d’appello ha affermato la sussistenza della giurisdizione contabile riguardo l’azione revocatoria proposta dalla procura regionale precisando che *“il Pubblico ministero contabile è abilitato a promuovere le azioni a tutela delle ragioni di un credito erariale, non solo quando tale credito sia “litigioso” (credito ancora virtuale, la cui esistenza e consistenza sono ancora sottoposte al vaglio giudiziale), ma anche quando il credito si sia già consolidato attraverso il passaggio in giudicato della statuizione di condanna; la legittimazione del Procuratore presso la Corte dei conti a svolgere l’azione revocatoria ex art. 2901 c.c. non può, quindi, essere ostacolata né dall’adozione di strumenti alternativi, dei quali sia titolare la pubblica amministrazione danneggiata, per il recupero del danno subito, né dal concorrente ricorso ad altre*

*giurisdizioni da parte della medesima amministrazione che, nelle materie di contabilità pubblica, non può, in alcun caso, ritenersi alternativo”.*

E' stata dichiarata inoltre la giurisdizione contabile nei confronti degli amministratori e revisori di un ente pubblico economico per i danni derivanti da una transazione conseguente all'inadempimento di un contratto di locazione da parte del conduttore, stipulata nonostante fosse già pendente un'azione giurisdizionale avanti al giudice ordinario, proposta dallo stesso ente pubblico economico nei confronti dei rispettivi amministratori/revisori per i medesimi fatti, tesa all'accertamento di una responsabilità di natura contrattuale (Sez. II n. 22 del 02.02.2022).

La III Sezione centrale d'appello (sent. n.322/2022) si è soffermata sul rito c.d. sanzionatorio ed ha statuito che l'irrogazione delle sanzioni previste dalla normativa relativa all'omessa o ritardata presentazione della relazione di fine mandato costituisce materia estranea alla giurisdizione contabile, poiché le disposizioni normative speciali non contemplano *“alcun riferimento alla Corte dei conti quale organo preposto alla applicazione delle sanzioni di che trattasi. A ciò deve aggiungersi, poi, che, recentemente, le Sezioni Riunite in speciale composizione (sent. SSRR 5/2021/EL), hanno ritenuto sussistere la giurisdizione contabile, ai sensi dell'art. 11, comma 6, c.g.c., in merito alla valutazione della legittimità di una delibera che accerti i presupposti per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 4, comma 6, D.Lgs. 149/2011 (ossia il mancato rispetto dei termini per la presentazione della relazione di fine mandato) ammettendo espressamente che la materiale applicazione della sanzione resta in capo alla pubblica amministrazione “in quanto atto necessitato e vincolato della PA (...). Ne consegue che – in deroga a quanto previsto in generale all'art. 22 della L. n. 689/1981 – sussiste la giurisdizione esclusiva e per materia della Corte dei conti, sulla verifica integrale del presupposto delle sanzioni di cui al comma 6 dell'art. 4 comma 6 del D.lgs. n. 149/2011”;* (cfr. anche la pronuncia n. 570 del 02.12.2022, della II Sezione centrale d'appello, successivamente richiamata).

In tema di aiuti economici illegittimamente erogati nell'ambito agricolo, si segnala l'importante rilievo della sentenza n. 368 del 02.09.2022, con la quale la II Sezione centrale d'appello, - nel riformare la decisione di primo grado che aveva escluso la sussistenza del rapporto di servizio dei dipendenti dell'AGEA, in relazione ai quali intravedeva, al più, un *“mediato rapporto di servizio”* - ha affermato la sussistenza della giurisdizione contabile, specificando che *“in coerenza con quanto previsto dalla normativa puntualmente richiamata anche nella gravata sentenza, ogni domanda unica di pagamento e ogni scheda di validazione risulta sottoscritta, oltre che dall'agricoltore richiedente gli aiuti, anche dal responsabile del CAA o dal dipendente competente alla detta attività che si inserisce, quindi, anche in via di fatto, nell'attività procedimentale finalizzata all'erogazione*

*degli aiuti*” (cfr. anche le pronunce della Sezione d’ Appello per la Regione siciliana richiamate al successivo punto 4, *“Le fattispecie particolari”*)

La medesima II Sezione centrale d’appello (n. 582 del 07.12.2022), si è soffermata sulla nullità *ex art. 87 c.g.c.* per mancata corrispondenza tra i contenuti dell’invito a dedurre e quelli dell’atto di citazione, precisando che il consolidato indirizzo giurisprudenziale, maturato anteriormente all’entrata in vigore del Codice di giustizia contabile - a mente del quale andrebbe considerata del tutto fisiologica una non puntuale corrispondenza tra invito ed atto di citazione purché rimanga immutato il nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi* - deve essere (re)inquadrato nell’ambito dei principi maggiormente garantistici contemplati dal Codice, laddove, nella relazione illustrativa, si pone l’accento su di una partecipazione dell’incolpato *“piena, anticipata e consapevole del nucleo essenziale del fatto posto a suo carico, la cui immutabilità tra la fase conclusiva dell’istruttoria e quella di introduzione del giudizio assicura che egli abbia potuto dispiegare le proprie difese già prima della citazione e su tutto il contestato”*, con la specificazione che *“la corrispondenza richiesta dalla legge tollera la diversità nel contenuto degli atti menzionati qualora derivante dalle controdeduzioni spiegate dal convenuto dopo l’avviso, trattandosi di elementi noti alla difesa per esser stati da essa stessa introdotti”*: nella specie, è stata dichiarata la nullità del libello introduttivo che aveva stigmatizzato l’espletamento di incarichi extraistituzionali non autorizzati, taluni dei quali non individuati dalla Procura regionale in sede di invito a dedurre.

Sull’oggetto e sui limiti del giudizio di rinvio disposto ai sensi dell’art. 199 comma 2 c.g.c., è stato rammentato che *“è pacifico che anche nei giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi a questa Corte, l’oggetto ed i limiti del giudizio di rinvio, sono esclusivamente quelli fissati dalla sentenza di secondo grado; come chiarito dal giudice di legittimità, infatti, nel sistema processuale il giudizio di rinvio appare come un processo chiuso, il cui ambito resta circoscritto alle parti cassate della sentenza d’appello o da essa dipendenti, essendo destinato esclusivamente alla nuova statuizione del giudice di merito, da sostituirsi a quella annullata (così Cass. n. 16340/2020)”* (II sez. n. 583 del 7.12.2022).

Anche la Sezione giurisdizionale d’appello per la Regione siciliana ha trattato di aspetti eventualmente incidenti sull’ammissibilità della citazione.

In particolare, nella sentenza n. 18 del 08.02.2022 il Collegio siciliano, a conferma della sentenza di primo grado, ha dichiarato l’inammissibilità dell’atto di citazione emesso in pendenza del termine per presentare deduzioni o per chiedere audizione, sospeso, *ex art. 71, comma 5 c.g.c.*, fino alla comunicazione all’interessato della disponibilità dei documenti o del decreto del Presidente della sezione giurisdizionale, soffermandosi sul rapporto tra (in)ammissibilità dell’atto e diritto di difesa; in specie, ha rammentato che *“costituisce ius receptum (essendosi l’orientamento ermeneutico*

sviluppato già a partire dalla precedente disposizione normativa, art. 5 della legge n. 19/1994) che l'audizione personale ha funzione di garanzia per il soggetto indagato, e il rispetto dell'obbligo di consentirla condiziona l'ammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio (SS.RR. n. 7/QM/1998 del 16 febbraio 1998). In tale prospettiva l'audizione è ritenuto istituto, recte strumento, preprocessuale in esclusiva disponibilità del destinatario dell'invito a dedurre previsto per consentirgli di chiarire, illustrare, ovvero integrare le deduzioni scritte depositate. Nella stessa ottica, e sotto altro profilo ermeneutico, tale strumento a difesa è considerato un'appendice "orale", ovvero una integrazione del contraddittorio intercorso nella forma scritta"; applicando i principi sopra esposti nel caso di specie, il Collegio ha concluso stabilendo che "... l'istanza di audizione è sempre legittimamente proponibile fino al giorno antecedente lo spirare del termine non inferiore a 45 giorni indicato dall'art. 67, comma 1 c.g.c.. Per cui, se è vero che l'intera fase preprocessuale non è governata dalle garanzie costituzionali della difesa e del giusto processo (artt. 24 Cost. e 111, nonché, per il tramite dell'art. 117 Cost., l'art. 6 CEDU) e che tale assunto rende non condivisibile il richiamo in sentenza alla lesione del diritto di difesa, è altrettanto vero che la censura di inammissibilità della citazione è espressamente prevista dal legislatore e, in quanto tale, esime in sede di applicazione della norma da ogni richiamo ulteriore in ordine alla lesione del diritto di difesa.".

Con la sentenza n. 156 del 05.09.2022, la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Sicilia, in relazione all'erronea indicazione in citazione della amministrazione danneggiata, ha ribadito che "Come affermato dalla prevalente e consolidata giurisprudenza, (in particolare Sezione Prima d'Appello, n. 304/2013, richiamata o ripresa da numerose pronunzie successive – ex multis, Sezione Giurisdizionale Puglia n. 869/2021 e Sezione Giurisdizionale Lazio n.100/2021) "l'erronea indicazione dell'Amministrazione danneggiata, quando la stessa sia univocamente individuabile dal contesto, e l'errore non incida sulla individuazione del danno erariale dedotto a fondamento della domanda risarcitoria, costituisce una "falsa demonstratio" che (...) "non nocet", risolvendosi in un'indicazione suscettibile di essere rettificata ex officio dal giudice con la pronuncia"; per questo motivo, l'appello promosso dall'Agenzia delle Entrate, la quale aveva censurato proprio l'errata individuazione dell'amministrazione danneggiata, è stato rigettato.

## **1.1 La prescrizione.**

Sul tema del decorso del termine della prescrizione nelle ipotesi di svolgimento di incarichi extra istituzionali non autorizzati si è affermato che "la comunicazione, da parte del dipendente interessato, dello svolgimento di incarichi extraistituzionali retribuiti costituisce un preciso dovere di servizio, espressione anche dei generali obblighi di correttezza e buona fede di cui all'art. 1175 e 1375 cod. civ., la cui violazione consente di ritenere integrato "l'occultamento doloso" del danno, che può dirsi

*scoperto solo all'esito degli accertamenti investigativi all'uopo espletati; il predetto occultamento doloso può, infatti, consistere anche in un comportamento semplicemente omissivo del dipendente, che tralascia di compiere un atto dovuto, prescritto per legge" (sez. II n. 284 del 30.06.2022).*

Su una fattispecie analoga, tuttavia, la I Sezione centrale d'appello (n. 277 del 02.08.2022), ha affermato *"di non condividere quell'orientamento della giurisprudenza secondo cui, laddove la legge subordina lo svolgimento di un'attività e la relativa percezione di compensi al rilascio di un'autorizzazione da parte dell'amministrazione, l'omessa richiesta di tale autorizzazione costituisce ex se un occultamento doloso. Tale orientamento si basa su un discutibile assunto: l'automatismo tra la mancata richiesta di autorizzazione e l'occultamento doloso, per cui ogni qual volta si realizza il fatto omissivo è integrata anche la fattispecie dell'occultamento. Si introduce, in questo modo, una presunzione assoluta di occultamento doloso, prescindendo da ogni valutazione delle circostanze del caso concreto, sia oggettive, sia soprattutto soggettive, e non consentendo la possibilità di fornire prova contraria"*.

La stessa I Sezione centrale d'appello (n. 336 del 11.07.2022) ha puntualizzato i criteri di individuazione del *dies a quo* del termine di prescrizione nelle ipotesi di illecito erariale penalmente rilevante, statuendo che *"in coerenza con l'esigenza che sussista un'effettiva conoscibilità del fatto dannoso per la decorrenza del termine di prescrizione si pone il corposo filone giurisprudenziale secondo cui l'azione contabile può essere iniziata allorché il fatto assume una sua concreta qualificazione giuridica, atta ad identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa. Infatti, come affermato dalla giurisprudenza, se non vi sia conoscenza concreta del fatto occorre che lo stesso assuma una sua concreta qualificazione giuridica, atta ad identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa, ciò che normalmente avviene a seguito della comunicazione di rinvio a giudizio, ovvero dell'applicazione di misure cautelari nei confronti degli autori di reato"*.

Il tema dell'attualità del danno (e del conseguente decorso del termine di prescrizione) da c.d. omessa entrata patrimoniale (mancato pagamento dell'indennità di occupazione degli immobili pubblici detenuti da privati *sine titulo*) è oggetto di una decisione in cui si rileva che detta pretesa erariale è azionabile anche nel caso di perdurante esigibilità, da parte della p.a., dell'entrata patrimoniale *"nella considerazione del fatto che l'unico dato destinato ad assumere valore dirimente in un giudizio di responsabilità amministrativa è che il credito risarcitorio postulato in citazione abbia trovato, o meno, soddisfacimento. Né si potrebbe diversamente opinare alla luce della recente sentenza n. 27/QM/2021 delle Sezioni riunite, da ultimo invocata dagli appellanti con le memorie difensive depositate in limine all'odierna udienza, appunto per sostenere che, stante la richiesta di pagamento delle indennità ancora avanzata con nota del 8 giugno 2021 e in considerazione del fatto che i privati avevano riconosciuto il debito chiedendone la rateizzazione, il danno dovrebbe perciò*

*considerarsi insussistente. A questo riguardo, il Collegio non può che condividere l'orientamento giurisprudenziale di merito invalso in grado d'appello, il quale, nel delimitare il perimetro applicativo dei principi di diritto affermati con la evocata pronuncia delle Sezioni riunite, ha precisato come la stessa debba intendersi riferita alle sole fattispecie in cui la causa petendi e il relativo petitum sostanziale siano costituiti dal mancato aggiornamento, e dal danno erariale ad esso riconducibile, degli oneri di costruzione previsti dalla legge n. 380/2001 in relazione all'esclusivo esercizio dello ius aedificandi, ossia ad un contesto decisionale – di fatto quello che aveva costituito oggetto della sentenza in commento - per nulla assimilabile a quello riguardante il presente giudizio" (Sez. II n. 530 del 23.11.2022).*

In tema di prescrizione in rapporto all'art. 1310 c.c. in presenza di una pluralità di responsabili dell'illecito erariale a diverso titolo (principale e sussidiario), la III Sezione centrale d'appello (sent. n.250/2022) è giunta alla seguente conclusione: *“Il Collegio non ritiene di poter estendere al concorrente condannato per colpa grave, e quindi responsabile in via sussidiaria, la disposizione dell'art. 1310 c.c. che concerne la diversa ipotesi di responsabilità solidale. L'art. 1, comma 1, quinquies, l. n. 20 del 1994 e s.m.i., applica la disciplina della solidarietà unicamente a coloro che abbiano concorso nella produzione del danno agendo con dolo, ovvero conseguendo un illecito arricchimento, condizioni escluse nel caso in esame nei confronti della banca. Nella specie l'applicazione dell'art. 1310 c.c. è stata ritenuta dalla giurisprudenza estendibile anche ai casi di concorso della responsabilità amministrativa, ma nella questione oggetto dello scrutinio la estensione è preclusa dal fatto che l'altra convenuta è stata chiamata a rispondere non per dolo, ma per colpa grave. La contestazione in primo grado ha prospettato un'ipotesi di concorso nella realizzazione del danno a diverso titolo soggettivo (dolo-colpa) con conseguente contestazione di una responsabilità sussidiaria, escludendosi, per l'effetto, un concorso doloso e la conseguente responsabilità solidale: ne deriva la prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale nei confronti del soggetto autore dell'illecito gravemente colposo”.*

## **1.2 L'insindacabilità delle scelte discrezionali.**

In merito alla materia la giurisprudenza contabile è pressoché unanime nel ritenere che *“la Corte dei conti, nella sua qualità di giudice contabile, può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente pubblico. Infatti, se da un lato, in base all'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, l'esercizio in concreto del potere discrezionale dei pubblici amministratori costituisce espressione di una sfera di autonomia che il legislatore ha inteso salvaguardare dal sindacato della Corte dei Conti, dall'altro lato, l'art.1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, stabilisce che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi ai criteri di*

*economicità e di efficacia, che costituiscono specificazione del più generale principio sancito dall'art.97 Cost., e assumono rilevanza sul piano della legittimità (non della mera opportunità) dell'azione amministrativa. Pertanto, la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti. Inoltre, l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta la sottrazione di tali scelte ad ogni possibilità di controllo della conformità alla legge dell'attività amministrativa anche sotto l'aspetto funzionale, vale a dire in relazione alla congruenza dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti, in via generale o in modo specifico, dal legislatore. Più in generale è stato altresì precisato che il comportamento contra legem del pubblico amministratore non è mai al riparo dal sindacato giurisdizionale non potendo esso costituire esercizio di scelta discrezionale insindacabile” (Sez. I n.64 del 14.02.2022).*

## **2. Gli aspetti procedurali e processuali.**

Con sentenza n. 583 del 07.12.2022, la II Sezione centrale d'appello ha ribadito principi pacifici concernenti i presupposti di ammissibilità dell'atto di appello, precisando che, affinché una sentenza possa ritenersi validamente impugnata, *“non è sufficiente che nell'atto d'appello sia manifestata una volontà in tal senso (parte volitiva), ma occorre che vi sia una parte argomentativa che, contrapponendosi alla motivazione della sentenza, con espressa e motivata censura, miri a incrinarne il fondamento logico-giuridico. (...) Il requisito della specificità dei motivi d'appello postula che alle argomentazioni della sentenza impugnata siano contrapposte quelle dell'appellante, volte a confutare le ragioni che il primo giudice ha posto a fondamento della propria decisione: ... fermo restando che il principio di specificità dei motivi non va inteso in senso formalistico, dato che esso sostanzialmente impone che dall'atto di appello siano comprensibili le ragioni di fatto e di diritto che contraddicono le argomentazioni della sentenza impugnata, occorre che l'appello faccia riferimento critico agli specifici contenuti argomentativi della decisione impugnata (Sez. II n.545/2017)”*.

La medesima II Sezione (sent. n. 588 del 14.12.2022) ha confermato che, nel caso di preesistenza di un titolo esecutivo stragiudiziale in capo all'amministrazione danneggiata (nel caso specifico, ordinanza ingiunzione per la ripetizione di un finanziamento pubblico liquidato ma non spettante), sussiste comunque l'interesse ad agire dell'attore pubblico mediante la proposizione dell'azione risarcitoria erariale, stante *“l'ontologica differenza esistente tra due procedimenti affatto assimilabili ancorché tra loro paralleli, quello volto alla irrogazione di una sanzione amministrativa e rimesso alla esclusiva potestà dell'amministrazione titolare del procedimento di erogazione dei fondi ed*

*adottato in presenza di irregolarità procedurali commesse nelle fasi che seguono la concessione del contributo stesso, e quello giurisdizionale, teso a vagliare la sussistenza, o meno, di un danno erariale cagionato con condotta dolosa o gravemente colposa perpetrata al fine di ottenere finanziamenti che altrimenti non sarebbero stati conseguibili”*; precisandosi nel dettaglio, che *“l’ordinanza ingiunzione adottata dall’Amministrazione per il recupero del medesimo credito azionato nell’ambito del giudizio di responsabilità amministrativa non determina, per la sola circostanza della sovrapposibilità degli importi vantati e della medesimezza dei fatti dai quali trae origine, l’identità di causa petendi e petitum rispetto all’azione promossa dalla Procura contabile per il risarcimento del danno erariale”*.

Il giudice d’appello, in linea con l’orientamento in precedenza espresso, nello scrutinare i rapporti tra tutela risarcitoria e tutela restitutoria in favore dell’amministrazione danneggiata, ha sostenuto che *“la giurisdizione di responsabilità amministrativa è finalizzata a tutelare le ragioni dell’ente che ha subito il pregiudizio, ponendo definitivamente il relativo peso economico a carico del soggetto che, secondo le regole proprie di tale giurisdizione, è riconosciuto responsabile del danno erariale. Essa è indipendente dalla tutela restitutoria, attivabile nelle varie forme che l’ordinamento mette a disposizione, e si esercita senza pregiudizio per questa: la tutela restitutoria, infatti, è sostanzialmente finalizzata, sul presupposto del solo fatto oggettivo dell’indebita erogazione di pubbliche risorse e senza che eventuali profili di responsabilità assumano rilevanza alcuna, a ricondurre la situazione patrimoniale dell’ente erogante e del soggetto beneficiario allo stato in cui le stesse si trovavano prima dell’attribuzione ritenuta ingiustificata”* (Sez. II n. 368 del 2.9.2022).

Nella sentenza n. 434 del 30.09.2022, la I Sezione centrale d’appello, in materia di confisca penale, ha riaffermato taluni principi oramai consolidati; nel dettaglio, si è chiarito che *“la confisca 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; gli importi confiscati sono dunque ontologicamente e finalisticamente diversi dalle somme del danno subito dall’Amministrazione in conseguenza delle condotte delittuose del convenuto, in quanto la confisca ha natura sanzionatoria e non risarcitoria, con la conseguenza che le somme confiscate nulla hanno a che vedere con la quantificazione del danno subito dall’Amministrazione che deve essere risarcito, indipendentemente dalla pena accessoria della confisca inflitta. Si tratta infatti di misura ablatoria coattiva di uno o di più beni a favore dell’ente pubblico sovrano avente lo scopo principale di evitare che il reo, mantenendo la disponibilità dei beni, sia indotto all’ulteriore commissione di reati. Quindi si tratta di strumento avente natura punitiva e dissuasiva che prescinde totalmente da ogni aspetto inerente alla presenza di danni di natura patrimoniale. Del resto, l’importo confiscato è introitato direttamente dall’Amministrazione statale e non già dall’Ente direttamente danneggiato dalla*

*condotta dolosa degli appellanti; infatti, mentre nella confisca le somme confiscate sono incassate dal Ministero della giustizia e confluiscono nel Fondo Unico di Giustizia, previsto dall'art. 61, comma 23, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le somme, oggetto di condanna contabile, avendo funzione risarcitoria, sono dirette a reintegrare il patrimonio dell'Amministrazione danneggiata"*

Sempre la stessa I Sezione (sent. n. 176/2022) ha approfondito il principio della scissione soggettiva degli effetti della notificazione tra soggetto notificante e destinatario dell'atto che trova piena applicazione *"per gli atti processuali"*, come evidenziato dalla Corte costituzionale con la sentenza 26 novembre 2002, n. 447 e sancito, a livello normativo, dall'art. 149 c.p.c. (come modificato dall'art. 2 della legge n. 263 del 2005) e riconfermato dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 28 del 4 gennaio 2004 e con l'ordinanza n. 97 del 12 marzo 2004, nonché nelle ipotesi in cui *"il diritto non possa farsi valere se non con un atto processuale"* (Cass. SS.UU. sent. n. 24822 del 09.12.2015); con specifico riferimento all'invito a dedurre il Collegio, si è espresso nei termini di seguito riportati: *"nel caso di specie, in linea con la giurisprudenza di questa Sezione, il regime della scissione degli effetti della notificazione non può, tuttavia, trovare applicazione, in quanto l'invito a dedurre non è un atto processuale e non rappresenta l'unico strumento, attraverso cui l'Ufficio di Procura è abilitato a costituire in mora soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile, ben potendo il pubblico ministero, quale organo "agente nell'interesse dell'ordinamento" farsi promotore, sulla scorta della giurisprudenza consolidata della Corte dei conti e, ora, dell'art. 66 del Codice di giustizia contabile (c.g.c.), approvato con d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, di iniziative che evitando il protrarsi dell'inerzia nell'esercizio del diritto al risarcimento nelle more di completamento degli approfondimenti istruttori di rito, sia propedeutica al fisiologico corso della promovenda azione di responsabilità"*.

Con sentenza n. 374 del 20.09.2022, la II Sezione centrale d'appello, sul tema del c.d. appello incidentale condizionato, ha osservato che *"va condiviso l'orientamento secondo il quale le contestazioni della parte totalmente vittoriosa, che investano questioni pregiudiziali decise in senso ad essa sfavorevole nella precedente fase processuale, rivestono carattere condizionato a prescindere da ogni espressa indicazione sul punto e vanno esaminate con priorità solo se l'impugnativa principale sia stata giudicata fondata, poiché in caso contrario difetta l'interesse alla pronuncia sui medesimi profili oggetto di censura, il cui eventuale esito favorevole non potrebbe procurare un risultato più favorevole di quello derivante dal rigetto del ricorso principale"*.

La I Sezione centrale d'appello (sent. n.94/2022) ha consolidato i principi granitici già elaborati in tema di sospensione necessaria del processo contabile secondo i quali: *"la sospensione (necessaria) del processo contabile, in quanto condizionata dalla sussistenza della pregiudizialità tecnico-*

*giuridica intesa come vincolo di stretta ed effettiva consequenzialità fra due emanande statuizioni teso ad evitare un conflitto di giudicati, costituisce espressione del principio di indipendenza fra le diverse giurisdizioni, ripetutamente declinato dalla Corte di Cassazione. In una recentissima questa Sezione ha efficacemente affermato che “La giurisdizione penale e quella civile per risarcimento danni derivante da reato, come quella contabile, sono reciprocamente indipendenti nelle loro sfere cognitive e decisorie, anche quando investono il medesimo fatto materiale: tale principio ha trovato conferma proprio nell’assetto normativo processuale del codice di giustizia contabile approvato con il d. lgs n.174/2016 (artt. 106-107 c.g.c.)”, aggiungendo che “nei due diversi processi sono affatto diversi il petitum e la causa petendi: mentre il processo penale mira a sanzionare le condotte illecite qualificate dalla legge come reati, il giudizio per responsabilità amministrativo-contabile ha natura essenzialmente risarcitoria e assume finalità ripristinatorie delle risorse pubbliche indebitamente sottratte all’Amministrazione titolare – in termini di maggiore spesa o minore entrata – attraverso la condanna dell’autore del comportamento illecito alla restituzione del quantum del pregiudizio arrecato”.*

*Sull’istituto processuale della rinuncia agli atti del giudizio – anche in presenza dell’amministrazione danneggiata intervenuta nel processo – si è affermato che essa “può essere fatta in ogni stato e grado del processo, e produce i suoi effetti solo dopo l’accettazione fatta dalla controparte nelle “debite forme”. La rinuncia stessa non rappresenta, quindi, un diritto potestativo, idoneo a produrre l’effetto estintivo del rapporto processuale al sol manifestarsi della volontà del relativo titolare, occorre una scelta condivisa, un vero e proprio ‘negoziato processuale’ con effetti estintivi. Nel caso di specie la rinuncia della ricorrente è stata accettata dal p.m. verbalmente all’udienza di discussione, mentre deve ritenersi non necessaria l’accettazione del rappresentante del Comune. La posizione dell’ente locale danneggiato, infatti, è quella propria del terzo interventore adesivo-dipendente. Deve evidenziarsi che l’art. 110 c.g.c., diversamente dall’art. 306 c.p.c., non subordina l’efficacia estintiva della rinuncia agli atti del giudizio all’accettazione “delle parti costituite che potrebbero aver interesse alla prosecuzione”, limitandosi a rinviare genericamente alle “parti”. Dall’ancillarità della posizione processuale sopra delineata deriva la conseguenza che, se le parti del giudizio principale pongono termine al rapporto processuale (per rinuncia o acquiescenza), l’interveniente non avrebbe il potere di far proseguire il processo; per lo stesso motivo, in caso di rinuncia delle parti principali, non è necessaria l’accettazione dell’interveniente, non configurandosi un suo interesse a proseguire il giudizio. Diversamente opinando, nei giudizi di responsabilità amministrativa, ove si ipotizzasse che la rinuncia fatta dalle parti principali debba essere accettata anche da parte dell’amministrazione danneggiata intervenuta, si dovrebbe ammettere che questa possa opporsi ad essa e determinare la prosecuzione del processo nei confronti*

*di tutte le parti, compreso il p.m. accettante, debordando, per tale via, dai confini nettamente delineati dei suoi poteri processuali"* (Sez. II n. 381 del 27.09.2022).

Con la sentenza n. 305 del 08.07.2022, la II Sezione Centrale d'appello, ha ribadito i principi pacifici in tema di motivazione e potere riduttivo del giudice contabile, richiamando la consolidata giurisprudenza contabile *"che esclude la sussistenza di uno specifico obbligo motivazionale ove il giudicante ritenga di non esercitare il richiamato potere. La necessità e puntualità della motivazione va affermata soltanto allorché si faccia uso in positivo del potere di cui all'art. 52 r.d. n. 1214/1934"*.

In ordine al c.d. abbandono e alla conseguente estinzione del giudizio contabile, di interesse è la decisione che ricapitola i tratti caratteristici dell'istituto affermando che *"è di tutta evidenza che il codice della giustizia contabile ripropone, tra le cause di estinzione del processo per inattività, anche quella originariamente definita dell'abbandono, corrispondente all'interesse generale a non protrarre nel tempo la condizione di quiescenza in cui il processo può venirsi a trovare, allorché non venga presentata domanda di fissazione o si verifichino situazioni particolari o anomale protratte nel tempo senza che intervenga, quantomeno annualmente, un atto della procedura, che dia evidenza dell'intenzione di riattivazione e prosecuzione del processo. Esso presuppone un onere delle parti di attivazione del processo la cui ammissibilità, in passato ritenuta da escludersi nei giudizi di responsabilità di primo grado, assume ora, indubbiamente, anche alla luce del dettato della norma codicistica, portata generale; ciò anche in considerazione dell'introduzione, con l'art. 110 c.g.c., della facoltà per la parte pubblica di rinuncia agli atti, che implica una disponibilità in ordine alla prosecuzione del processo in capo alla Procura contabile, in ogni suo stato. Come ricavabile alla luce di un'interpretazione letterale e sistematica della disposizione, l'ipotesi di estinzione prevista dal comma 3 dell'art. 111 c.g.c., per mancata presentazione nell'anno dell'istanza di fissazione di udienza o di un altro atto della procedura, si aggiunge a quelle individuate dal comma 1 dello stesso articolo, non potendo attribuirsi diverso significato alla scelta della locuzione "altresì", espressamente utilizzata dal legislatore. Essa si pone quale fattispecie residuale di estinzione del giudizio che sanziona l'inerzia delle parti per ipotesi non diversamente disciplinate, ponendo un onere di attivazione annuale della parte attrice ovvero di quella onerata da provvedimento interlocutorio del giudice (come nella fattispecie) o comunque interessata, al fine di evitare l'infruttuosa quiescenza o dilatazione della durata del giudizio, in pregiudizio del principio di derivazione comunitaria e costituzionalmente garantito, di ragionevole durata"* (Sez. II n. 253 del 03.06.2022).

Con sentenza n. 45 del 17.02.2022, la II Sezione centrale d'appello ha ampiamente illustrato le caratteristiche del dovere di sinteticità degli atti processuali contemplato dal codice di giustizia contabile, chiarendo che: *"nell'ambito del processo contabile, non è prevista una specifica sanzione*

*processuale per la violazione del dovere di sinteticità. Ciò, tuttavia, non rende l'articolo 5 c.g.c. un enunciato dotato di una efficacia meramente esortativa, esente da conseguenze per le eventuali condotte non congruenti. In realtà, la sinteticità è destinata a permeare ogni manifestazione processuale, con una incidenza che risente, da un lato, della espressa qualificazione dell'esigenza di concisione in termini di «dovere» per tutti i protagonisti del processo e dall'altro, della collocazione topografica della previsione fra i «principi generali» della giurisdizione contabile. La valorizzazione di questi due concorrenti fattori porta a ritenere che la disposizione contenuta nel secondo comma dell'articolo 5 c.g.c., integri uno strumento, a carattere imperativo, di conformazione delle iniziative in ogni segmento del processo e, al contempo, un fondamentale parametro di valutazione delle condotte processuali. In questa prospettiva, il canone della sinteticità e quello ancillare della chiarezza si impongono come indici per esaminare il rispetto di vincoli modali, posti all'esercizio delle prerogative processuali. Con specifico riguardo alla fase dell'impugnazione, la straordinaria prolissità delle argomentazioni può compromettere l'intelligibilità delle questioni, rendendo oscura l'esposizione dei fatti di causa e confuse le censure mosse, non diversamente dalla eccessiva stringatezza. È certamente vero che per poter spiegare le ragioni di dissenso verso statuizioni sfavorevoli occorre una quantità minima di contenuti argomentativi, idonea a fornire una rappresentazione comprensibile di ciò che è avversato ed i motivi che sorreggono il dissenso; tuttavia, è altrettanto vero che l'impugnazione operata con l'ostensione di una esageratamente sovrabbondante quantità di prolisse argomentazioni è parimenti idonea a rendere le ragioni di fatto e di diritto altrettanto difficilmente percepibili. In definitiva, la specificazione delle ragioni di gravame può essere ritenuta carente tanto per un difetto, quanto per un eccesso di argomentazione”.*

Diverse pronunce della Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana hanno riguardato i rapporti fra il processo contabile ed altri giudizi, concentrandosi in particolar modo sulle condizioni legittimanti la sospensione del giudizio contabile, sulla circolazione del materiale probatorio e sull'influenza delle decisioni assunte da altri plessi giurisdizionali ed in sede disciplinare.

In particolare, con la sentenza n. 72 del 09.05.2022, la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità dell'istanza di sospensione del giudizio contabile fino alla definizione del processo penale, ha rigettato la domanda dell'appellante affermando che “*Non sussiste alcun rapporto di pregiudizialità tra il procedimento penale e l'odierno giudizio in quanto l'eventuale inosservanza dei fatti addebitati in sede penale, diversamente da quanto sostenuto dagli appellanti, non avrebbe, quale immediata conseguenza, il riconoscimento della legittimità dei comportamenti posti in essere dalla società e dal suo legale rappresentante ai fini della valutazione della legittimità della revoca e la conferma dei finanziamenti erogati. Peraltro, nessun rapporto di dipendenza può configurarsi quando nel processo contabile vengono versati in*

*atti gli elementi di prova già raccolti nel processo penale, in quanto resta ferma l'autonoma valutazione degli stessi*"; è stato precisato che l'istanza di sospensione del processo contabile, in pendenza di quello penale, può essere accolta solo nel caso in cui fra gli stessi intercorra un rapporto di pregiudizialità necessaria, non configurabile sulla base dell'esigenza di contrastare la produzione da parte della Procura di elementi di prova già raccolti nel processo penale, in quanto gli stessi sono soggetti ad autonoma valutazione da parte del collegio, che può utilizzarli al fine di trarne semplici indizi o principi di convincimento, ma anche di attribuire loro valore decisivo per la definizione della causa, evidenziandosi che il principio del contraddittorio non si esplica nella fase della formazione della prova, ma della sua acquisizione, di modo che essa stessa possa essere esaminata, scrutinata e contestata dalla difesa (negli stessi termini si vedano le pronunce n. 87/2022 e n. 165/2022).

Nella pronuncia n. 21 del 14.02.2022, la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, nell'analizzare i collegamenti - specie sul piano probatorio - che intercorrono tra processo penale e processo contabile, ha confermato che *"... fermo restando il libero ed autonomo apprezzamento da parte del Giudice contabile degli esiti della istruttoria compiuta dinanzi al giudice penale (soggetta al contraddittorio dibattimentale), e delle conclusioni riportate nella sentenza che definisce il primo grado di giudizio [...] deve essere ribadito che (ex plurimis I Centrale Appello n. 345/2021) gli elementi di valutazione derivati dalle indagini penali ...vengono in rilievo .... non quali prove in senso tecnico, bensì quali elementi da valutare, come presunzioni, anche ai sensi degli articoli 2727 e 2729 c.c. Nel fare riferimento all' esistenza di un regime di circolazione degli elementi probatori tra vari processi (penale, civile, amministrativo e contabile), volto a non disperdere, in armonia con il principio della ragionevole durata del processo, l'attività compiuta dai vari plessi giudiziari, disciplinando la loro valenza a seconda del livello di accertamento raggiunto, si è correlata la prerogativa ex artt. 115 e 116 c.p.c., recte artt. 94 e 95 del c.g.c., alla necessità che sia fornita una "adeguata motivazione (da ultimo Cass. n. 626 del 2016; Cass. n. 840 del 2015), che evidenzi il percorso logico e giuridico che ha condotto alla decisione, senza che ciò implichi la necessità della dettagliata confutazione di tutte le prove e/o argomentazioni contrarie" (cfr. III Sez. App., sent. n. 21/2021)"* (cfr., negli stessi termini, la sentenza n. 101/2022).

La Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana (sent. n. 48/2022) si è pronunciata in merito ai rapporti tra giudizio contabile e sentenza penale di condanna passata in giudicato (nel caso di specie per il reato di peculato ex art. 314 c.p.), con particolare riferimento alla corretta interpretazione e applicazione dell'art. 651 c.p.p., *"in forza del quale la sentenza penale irrevocabile di condanna pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato - quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso - nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento*

*del danno promosso nei confronti del condannato, e del responsabile civile che sia stato citato ovvero sia intervenuto nel processo penale; ciò premesso, il Collegio siciliano ha evidenziato che i fatti acclarati nel giudizio penale con sentenza passata in giudicato, data l'efficacia vincolante della decisione, non possono essere oggetto di alcuna diversa valutazione in sede di giudizio, con la precisazione che tale automatismo applicativo ha come unico limite l'esatta coincidenza tra i fatti posti a fondamento della condanna al risarcimento del danno erariale e quelli oggetto della decisione del giudice penale.*

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

Con sentenza n. 336 del 11.07.2022, la I Sezione centrale d'appello si è pronunciata su un'ipotesi di danno da disservizio rammentando che: *“la giurisprudenza ha individuato una serie di figure sintomatiche tipiche di danno da disservizio, quali: il pregiudizio correlato alla mancata resa del servizio; il danno da disservizio in senso stretto, che si verifica quando il servizio non è conforme alle sue qualità essenziali; il disservizio da riduzione d'efficienza, il danno per ulteriori costi sostenuti per il recupero e ripristino della legalità, del servizio o della funzione, per esempio legati allo svolgimento di verifiche e controlli straordinari volti all'accertamento dell'illecito erariale. Nel caso di danno collegato alla commissione di reati, si è ritenuto ancora che costituisca danno da disservizio la spesa investita per l'organizzazione e lo svolgimento dell'attività amministrativa, in quanto non produttiva di risultati a favore della collettività”.*

La medesima sentenza ha, altresì, riepilogato i criteri di quantificazione ex art. 1226 c.c. per la concreta determinazione del danno da disservizio affidata all'apprezzamento del giudice ovvero *“il valore delle risorse strumentali ed umane impiegate dall'ufficio in quell'attività poi vanificata dall'agente, gli oneri connessi alla riorganizzazione, alle consulenze legali esterne ed al servizio di auditing impegnato nelle attività straordinarie di indagine interna e di ispezione collegate ai fatti dannosi; infine, la retribuzione lorda percepita dall'agente che ha causato il disservizio, ma sempre che sia dimostrata la inutilità, dispersione e la distrazione della risorsa finanziaria in ragione della condotta illecita dell'agente”.*

In tema di (ir)rilevanza del coefficiente psicologico della responsabilità, riguardo le c.d. fattispecie tipizzate e con specifico riguardo alle sanzioni previste per la violazione/elusione del patto di stabilità, si è sostenuto che la normativa in materia *“abbia voluto sanzionare tutte quelle condotte tese ad aggirare ed evitare gli obblighi imposti dalla normativa attraverso la previsione di attività apparentemente lecite ma, in realtà, illegittimamente finalizzate a disattendere rigorose previsioni normative. A fronte di una condotta espressamente tipizzata (non corretta imputazione delle entrate e/o delle uscite) l'operatore del diritto si deve limitare a constatare l'esattezza o meno*

*dell'imputazione delle diverse voci di bilancio. Conseguentemente, il Pubblico Ministero contabile, promotore dell'azione di responsabilità sanzionatoria, come detto in precedenza, non sarà tenuto a ricostruire la fattispecie in tutti i suoi elementi, ricercando e provando la sussistenza di una condotta eziologicamente collegata al contestato danno o del sottostante elemento psicologico dato dal dolo o della colpa grave, ma ad egli spetterà unicamente constatare (e provare) la sussistenza di una condotta che il legislatore ha già previsto e sanzionato come (astrattamente) idonea a ledere la finanza pubblica e, nel caso in esame, condotta elusiva del patto di stabilità. Alla luce di quanto appena affermato, pertanto, non possono trovare accoglimento le censure mosse dall'appellante alla decisione impugnata con riferimento all'assenza di prova circa l'elemento psicologico del convenuto. Al Pubblico Ministero, infatti, spettava provare unicamente che alcune voci di entrata non erano state correttamente imputate e che da detta non corretta imputazione fosse derivata una elusione del saldo utile al rispetto del patto di stabilità. Nel caso in esame è incontestata la circostanza data dal fatto che la non corretta imputazione dei residui attivi, inseriti in conto competenza, abbia alterato i parametri del bilancio utili al raggiungimento del patto di stabilità" (Sez. III n. 341 del 21.10.2022).*

La II Sezione centrale d'appello (sent. n. 433/2022) ha affrontato la materia degli incarichi extra istituzionali, con particolare riferimento alle attività consulenziali liberamente esercitabili dai professori universitari a tempo pieno (*attività di collaborazione scientifica e di consulenza*), statuendo che *“Valgono, in proposito, le considerazioni già espresse dalla Corte, in casi analoghi, secondo cui le tipologie esenti introdotte con la legge Gelmini - tra cui quelle in esame - non possono che essere di stretta interpretazione, proprio in quanto rappresentano eccezioni al divieto di svolgimento delle attività extraistituzionali da parte del docente universitario, e devono trovare giustificazione “nell’interesse generale di utilizzare le conoscenze tecnico-professionali dei professori esperti nei diversi settori della scienza e della ricerca, con l’evidente conseguenza che non può rientrare nel regime derogatorio qualsiasi attività, ma soltanto quella rispetto alla quale sia funzionale la qualificazione di docente esperto nel proprio campo disciplinare. In altre parole, la qualità scientifica dell’attività di collaborazione e di consulenza deve essere rigorosamente intesa, essendo configurabile soltanto allorché si sostanzia in un impegno di studio, preordinato a un risultato innovativo, tecnico o accademico, rivolto a una platea indistinta di destinatari e non prettamente diretto a realizzare gli interessi produttivi o imprenditoriali del committente, in cui si inserisce l’opera dello specialista prescelto. Sulla base di tali premesse, dalla sola lettura degli atti, si evince agevolmente come le prestazioni richieste al docente siano di natura professionale, abbiano carattere pratico e siano state svolte nell’esercizio delle incombenze tipiche della propria qualifica, con conseguimento del corrispettivo pattuito”*.

La stessa II Sezione (sent. n. 303 del 07.07.2022) ha avuto modo di ribadire i principi consolidati in materia di responsabilità erariale per illegittimo conferimento di incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, statuendo che *“una volta che il p.m. contabile abbia dimostrato che l’organico dell’ente pubblico comprendeva figure, in astratto, idonee a eseguire i compiti ordinariamente ad esso affidati - mediante la produzione di tabelle o elencazione di dipendenti in servizio - la prova della inadeguatezza e della indisponibilità non può che spettare alla parte che deduce in giudizio tale fatto “impeditivo”; non può che gravare sul convenuto nel giudizio di responsabilità, l’onere di asseverare di aver, in concreto, proceduto a un’idonea ricognizione all’esito della quale il personale interno è risultato né adeguato (quanto a professionalità) né disponibile (a svolgere l’incarico poi esternalizzato), anche in considerazione del fatto che proprio e solo l’organo politico o tecnico, chiamato a decidere se utilizzare le risorse interne o ricorrere al contracting-out, può valutare i presupposti fattuali di tale scelta e garantire il rispetto dei vincoli imposti dalla legge. Diversamente opinando, si finirebbe col caricare il requirente di una ‘diabolica prova negativa’, con una sostanziale inversione dell’onere probatorio. Nel caso di specie, la pianta organica contemplava figure potenzialmente adatte allo svolgimento delle attività poi affidate all’esterno, laddove, di contro, l’odierno appellante ha omesso ogni preventiva verifica circa la disponibilità e l’adeguatezza delle risorse umane già disponibili”*.

A questo riguardo, la Sezione Giurisdizionale d’appello per la Regione siciliana è stata interessata da numerose questioni afferenti alla nomina di esperti, ex art. 14 L.R. n.7/1992, da parte dei sindaci, di cui appare opportuno dare conto.

Con la sentenza n. 17 del 08.02.2022 la Sezione giurisdizionale d’appello per la Sicilia ha statuito che le modifiche apportate all’art. 14 L.R. n.7/1992, per mezzo dell’art. 9, comma 1, L.R. 17 febbraio 2021, n. 5, non possono trovare applicazione, poiché: *“In materia di azione di responsabilità amministrativa (avente funzione essenzialmente risarcitoria di danni patrimonialmente valutabili, arrecati ad una P.A. da un soggetto ad essa legato da un rapporto di servizio) non può ritenersi applicabile il principio della retroattività della normativa più favorevole sopravvenuta, che, com’è noto, riguarda specificamente le sanzioni penali e può essere esteso soltanto a quelle amministrative di natura punitiva”* (v., a tal proposito, le argomentazioni contenute nella sentenza n.63/2019 della Corte Costituzionale). Nel merito invece: *“Il Collegio Giudicante reputa, altresì, che, come sottolineato dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte, ove vengano trasgredite le norme che hanno previsto determinati presupposti od imposto precisi limiti per il conferimento, da parte di un Ente Pubblico, di incarichi di consulenza o di collaborazione a soggetti esterni, ivi compresi gli “esperti del sindaco”, la spesa che sia stata sostenuta per l’erogazione dei relativi compensi viene a configurarsi come foriera di danno erariale, mentre le prestazioni rese dal consulente o dal*

*collaboratore debbono ritenersi prive di giuridica apprezzabilità nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa promosso a carico di chi aveva illegittimamente conferito l'incarico"* (v., *ex plurimis*, Sez. Appello Sicilia: sentt. nn. 389/2014, 27/2016, 48/2017, 21/2019, 65/2019, 147/2021).

In materia si è confermato anche che “ ... *la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente evidenziato, da tempo immemorabile, la necessità che nei provvedimenti di conferimento di incarichi ad esperti, ai sensi dell'art. 14 della L.R. n.7/1992, siano specificamente indicati le finalità, l'oggetto, le caratteristiche dell'attività da svolgere e la correlativa qualificazione professionale del soggetto designato e ciò in conformità sia ai principii generali dell'ordinamento, desumibili dall'art. 97 della Costituzione e dalla L. n.241/1990 sia alle norme di contabilità pubblica*”, specificando, altresì, che tale assunto rimane saldo anche alla luce della modifica apportata dall'art. 9, comma 1, della L.R. n.5/2021 e concludendo nei seguenti termini: “*La genericità e l'evanescenza del provvedimento di conferimento dell'incarico all'esperto, nella parte riguardante le finalità, l'oggetto e le caratteristiche dell'attività da svolgere a supporto delle funzioni d'indirizzo politico-amministrativo del sindaco in una determinata materia, con conseguente possibilità di utilizzare il medesimo esperto come una sorta di “factotum”, investito anche di compiti gestionali, non viene a configurarsi soltanto come mera illegittimità del provvedimento amministrativo ma costituisce rilevante indizio della giuridica inutilità e, quindi, della dannosità della spesa, che l'Ente ha dovuto sostenere per effetto della violazione della “ratio” della norma attributiva della facoltà di nominare esperti del sindaco*” (Sez. giur. app. sicil. n. 152 del 2022).

Nella sentenza 71 del 05.05.2022 la Sezione Giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, premettendo che l'articolo 14 della legge regionale n. 7 del 1992 non differenzia, ai fini della legittimità della nomina, i comuni di grandi dimensioni da quelli con una popolazione sotto i mille abitanti, ha poi osservato che tale elemento numerico acquista esclusiva rilevanza solo per il numero complessivo degli esperti da incaricare; in altri termini, anche per i comuni di piccole dimensioni, il legislatore non ha derogato al principio della netta separazione tra l'attività di gestione, di competenza della struttura amministrativa, e quella di indirizzo politico, spettante al sindaco, cui è inibito interferire sull'attività burocratica attraverso l'indicazione di esperti; la stessa pronuncia chiarisce che l'intero compenso erogato in assenza delle relative condizioni costituisce danno erariale, senza che eventuali crediti vantati dal Sindaco nei confronti dell'amministrazione possano giustificare l'applicazione dell'articolo 1, comma 1-bis, della legge n. 20 del 1994, dato che l'operatività della *compensatio lucri cum damno* è subordinata all'origine unitaria del vantaggio per l'ente o la comunità amministrata e del danno che devono essere conseguenza diretta e immediata dello stesso fatto.

Sullo stesso argomento si segnala la sentenza n. 305 dell'8.7.2022 nella quale la Sezione II ha compendiato i principi concernenti l'istituto della *compensatio lucri cum damno* statuendo che *“La giurisprudenza contabile ha costantemente affermato che l'apprezzamento delle utilità ai fini dell'attenuazione del danno richiede la sussistenza dei requisiti dell'effettività del vantaggio, dell'identità causale tra il fatto produttivo del danno e quello produttivo dell'utilitas, nonché la corrispondenza di quest'ultima ai fini istituzionali dell'amministrazione che se ne appropria. Risulta quindi pacifico che, ai fini della validità della compensazione, è necessario che la stessa si ricolleggi ad un unico fatto genetico, produttivo sia del danno che dei presunti vantaggi”*.

Riguardo ai rapporti tra la disciplina normativa generale sul danno erariale all'immagine e quella speciale per c.d. assenteismo fraudolento dei pubblici dipendenti si è ribadito che *“la fattispecie di cui all'art. 55-quinquies, cronologicamente successiva a quella riguardante la generale risarcibilità del danno all'immagine per i delitti previsti dall'art. 17, comma 30 ter del d.l. n.78/2009, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, presenta marcati tratti di specialità ed autonomia rispetto a quest'ultima e alla pregiudiziale penale ivi stabilita per i reati di cui all'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. Nelle ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, viene in rilievo, oltre ad una disciplina procedimentale particolare, un apprezzamento specifico del legislatore in ordine alle conseguenze pregiudizievoli della condotta antigiuridica, correlato al rafforzamento della tutela degli interessi sottostanti mediante l'introduzione di una nuova norma penale incriminatrice. La disposizione in questione, pertanto, va riguardata quale norma speciale rispetto al citato articolo 17, comma 30 ter, sicché la risarcibilità del danno all'immagine, in ipotesi di assenteismo fraudolento, opera indipendentemente da qualsivoglia condizione sostanziale o processuale non espressamente prevista dall'art.55-quinquies del decreto legislativo n. 165 del 2001. Ne consegue che, ai fini dell'applicazione della suddetta disposizione si deve prescindere dai requisiti di cui all'art. 17, comma 30 ter, del d. l. n. 78/2009, atteso che la norma in rassegna non richiede il previo giudizio penale di condanna per uno dei delitti contro la pubblica amministrazione. In tal senso depone anche l'ulteriore argomento testuale, rappresentato dal fatto che il comma 2 dell'art.55-quinquies contiene l'inciso secondo cui restano “ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni”, circostanza che evidenzia l'irrilevanza penale ai fini dell'attivazione del meccanismo ivi delineato”* (Sez. I n. 536 del 15.11.2022).

Sempre in punto di danno all'immagine, la Sezione Giurisdizionale d'appello della Regione siciliana, con la sentenza n.102 del 07.06.2022, ha osservato che, pur rimanendo ferma l'autonomia del procedimento disciplinare da quello rivolto all'accertamento della responsabilità amministrativa, *“la sanzione disciplinare del licenziamento, con conseguente perdita della retribuzione, comminata*

*all'appellante per il grave comportamento posto in essere, non elide in alcun modo, né attenua, il danno all'immagine che il comune ... ha subito in conseguenza della citata condotta criminosa; questa, infatti, da un lato ha comportato la violazione del codice deontologico che ciascun dipendente è tenuto ad osservare, con il conseguente venir meno del rapporto fiduciario che lo lega all'ente danneggiato, dall'altro ha arrecato un vulnus al prestigio e alla reputazione dell'amministrazione, beni tutelati nell'articolo 97 della Costituzione"; inoltre, sul quantum, la Sezione siciliana ha evidenziato che l'esatta quantificazione del danno poggia su criteri individuati sia dalla giurisprudenza sia dal legislatore, esulanti dall'importo della retribuzione percepita ante licenziamento (cfr. la decisione delle Sezioni Riunite n. 10/2003/QM e n. 1/2011/QM e l'articolo 17, comma 30-ter del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, introdotto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera C, n. 1, del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141).*

Il tema della prova del nesso causale riguardo agli illeciti contabili omissivi, anche in rapporto agli illeciti penali omissivi, è stato oggetto di una decisione della Sezione II centrale d'appello (n. 630 del 21.12.2022) che ha rilevato che *“l'indagine circa l'antigiuridicità della condotta, nella causalità omissiva, si sostanzia nell'accertare se siano state violate regole specifiche secondo un giudizio condotto ex ante (all'epoca dei fatti) ed in termini oggettivi, prescindendo dunque da ogni valutazione soggettiva di conoscenza/conoscibilità del singolo convenuto che attiene, invece, all'indagine sull'elemento psicologico. Solo una volta acclarata l'antigiuridicità del comportamento tenuto, consistente nella violazione di norma di condotta volta a prevenire l'evento verificatosi, potrà procedersi ad accertare l'esistenza del rapporto causa-effetto tra la condotta omissiva del convenuto e l'evento dannoso subito dai terzi, facendo impiego dei principi generali di cui agli articoli 40 e 41 c.p., temperati dal principio della c.d. causalità adeguata o quello simile della c.d. regolarità causale, secondo i quali ciascuno è responsabile soltanto delle conseguenze della sua condotta, attiva o omissiva, che appaiono sufficientemente prevedibili al momento nel quale ha agito, escludendosi in tal modo la responsabilità per tutte le conseguenze assolutamente atipiche o imprevedibili. In particolare, l'accertamento del rapporto di causalità omissiva passa attraverso l'enunciato “controfattuale” che pone al posto dell'omissione il comportamento alternativo dovuto, onde verificare se la condotta doverosa avrebbe evitato il danno lamentato dal terzo. Ciò che differenzia l'accertamento del nesso causale in sede penale ed in sede civile o contabile, tuttavia, è la regola probatoria, valendo per il primo il principio dell'“oltre ogni ragionevole dubbio”, mentre nel secondo quello della preponderanza dell'evidenza o del più probabile che non”.*

La Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana con la sentenza n. 63 del 10.03.2022 ha offerto dei chiarimenti in punto di danno erariale indiretto; nella specie, ha dapprima premesso che

“... nel caso di danno indiretto scaturito da un giudicato di condanna dell'amministrazione pubblica, detto giudicato costituisce il mero presupposto sulla cui base il pubblico ministero può agire nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili, con onere di provare tutti gli elementi costitutivi dell'illecito erariale, quali il nesso causale tra la condotta e il danno, nonché l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave; i presunti responsabili, a loro volta, non avendo partecipato al giudizio da cui è scaturito il giudicato di condanna, possono esercitare pienamente il loro diritto di difesa nel giudizio contabile poiché, in caso contrario, subirebbero un grave pregiudizio”. In secondo luogo, il giudice siciliano ha chiarito che gli interessati, non avendo partecipato al giudizio da cui è scaturito il giudicato di condanna, possono esercitare pienamente il loro diritto di difesa nel giudizio contabile: in altri termini, non vi può essere alcun automatismo tra il giudicato di condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno e l'esito del giudizio contabile instaurato dall'organo requirente contro i suoi agenti. Infine, in punto di colpa e, con particolare riguardo alle pronunce del giudice amministrativo, la Sezione d'appello siciliana, richiamando il passaggio motivazionale della sentenza del giudice di prime cure, ha statuito che: “l'antigiuridicità intesa quale illiceità comportamentale della p.a. come apparato, individuata nella significativa devianza dai canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione [...], non può farsi coincidere con la nozione di antigiuridicità dell'illecito contabile riferibile alla condotta dell'agente che di quell'apparato fa parte, singolarmente inteso, alla stregua di ciò che è astrattamente e concretamente esigibile e quindi rimproverabile allo stesso a titolo personale”. Perché possa essere configurata la colpa non è sufficiente la mera violazione di una norma di legge, essendo necessario un *quid pluris*, consistente in un accentuato grado di disinteresse e di noncuranza degli obblighi di servizio e delle elementari regole di prudenza; la colpa grave postula sempre un comportamento che sia non solo in contrasto con la norma, ma anche connotato da palese disprezzo della stessa e da profonda imprudenza, talché l'evento dannoso, sebbene non voluto, possa dirsi facilmente prevedibile nel suo verificarsi, secondo un giudizio di prognosi postuma formulato *ex ante*.

Con la sentenza n. 160 del 05.09.2022, la stessa Sezione giurisdizionale, sempre in tema di danno indiretto, originato, in questo caso, dalla condanna dell'azienda sanitaria per il danno alla salute subito da un paziente trattato nella struttura, ha concluso che il medico che effettuò l'intervento va esente da responsabilità quando sia dimostrato che ha agito attenendosi alle regole della scienza medica, usando i metodi operativi più adatti al caso specifico e alle circostanze contingenti e con adeguata perizia tecnica.

Riguardo l'elemento soggettivo di seguito si espongono, infine, i passaggi motivazionali più rilevanti.

La II Sezione centrale d'appello (n. 446 del 21.10.2022) ha scrutinato la legittimità costituzionale della disciplina transitoria concernente il c.d. scudo erariale (art.21 c.2 d.l. n.76 del 16/07/2020) sotto il profilo di una eccepita e censurabile *“diseguaglianza tra coloro cui è stata addebitata una responsabilità gravemente colposa per vicende temporalmente collocabili in epoca antecedente rispetto all'entrata in vigore della disposizione e coloro ai quali una condotta con analoghi connotati sia riferibile al circoscritto segmento temporale di cui alla medesima disposizione”* rilevando che *“la previsione limitativa della responsabilità amministrativa, analizzata nella sua asettica materialità, è veicolata in un provvedimento dichiaratamente volto, fra l'altro, a “introdurre misure di semplificazione procedimentale e di sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale, nonché interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni, nonché di adottare misure di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di green economy, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19” (cfr. preambolo del decreto legge). Essa, nelle intenzioni del Governo che l'ha adottata, mirava a creare un assetto disincentivante per il “non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare” (così la relazione al testo), disinnescando i rischi per gli operatori pubblici di incorrere in responsabilità in caso di condotte commissive ascrivibili a colpa grave. Il carattere eccezionale della norma, che traspare in modo inequivoco dalla sua temporaneità e dalle precisazioni contenute nel preambolo del provvedimento normativo con cui è stata introdotta, esclude che il trattamento di (estremo) favore accordato a peculiari tipologie di condotte, ancorché dannose per il pubblico erario ed ordinariamente fonte di responsabilità amministrativa per gli autori, possa tradursi in una illegittima disparità di trattamento dei soggetti sottoposti alla giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti. Infatti, la ragione della deroga, prevista dalla disposizione, al normale regime della responsabilità amministrativa è dichiaratamente quella di stimolare la ripresa economica dopo la grave crisi causata dalla pandemia da COVID. La peculiare contingenza che ha indotto il legislatore ad introdurla giustifica l'intervento di “carattere straordinario” e volto a “soddisfare esigenze contingenti e temporanee”. Tali caratteristiche escludono che coloro ai quali sia addebitabile una responsabilità amministrativa per condotte commissive gravemente colpose riferibili ad epoca anteriore all'introduzione della disposizione derogatoria vengano a trovarsi in una situazione irragionevolmente deteriore a soggetti che pur a fronte di condotte strutturalmente omogenee abbiano cagionato danni erariali in un particolare e circoscritto contesto temporale. Né, d'altra parte, sono utilmente evocabili i principi circa gli effetti della norma mitigatrice in materia di sanzioni penali e amministrative (Corte cost. fra le tante, sentt. n. 394/2006 e n.236/2011). Come questa Corte ha già avuto modo di chiarire, per giustificare l'applicazione della norma nella nuova formulazione anche per il passato, non è possibile invocare i principi tipici del diritto punitivo (art.*

2 c.p.) che regolano gli effetti per il reo di fenomeni modificativi di norme incriminatrici, essendo gli stessi connotati da spiccati tratti di specialità che ne limitano l'operatività al settore per il quale sono stati congegnati".

Nella decisione Sez. II n.305 del 08.07.2022, citata sotto altro profilo, si è approfonditamente scrutinata la novella normativa di cui al decreto-legge c.d. "semplificazioni" circa il "nuovo" dolo erariale precisandosi che *"in merito alla richiamata innovazione normativa, introdotta dall'art. 21 del d.l. n. 76/2020, convertito con legge n. 120/2020, con l'inserimento all'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dell'alinea "La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso" questa Sezione ha più volte avuto modo di precisare che la norma ha carattere sostanziale, in quanto incide su uno degli elementi costitutivi della fattispecie dell'illecito erariale e, dunque, non può spiegare effetti su vicende verificatisi prima della sua entrata in vigore, ai sensi dell'art. 11 disp. prel. c.c.; infatti, sebbene il tenore letterale della disposizione sembri conferirle carattere processuale (in quanto si utilizzano termini come "prova" e "dimostrazione"), un'interpretazione logico-sistematica non può non considerare che il legislatore, in un contesto emergenziale e con finalità dichiaratamente semplificatorie, ha operato un innesto su una norma sostanziale (art. 1, comma 1, l. n. 20/1994), introducendo una nozione di dolo "erariale" a contenuto tipizzato. Ne consegue che la disposizione non vale ad esimere da responsabilità l'odierno appellante, non trovando applicazione rispetto agli illeciti commessi anteriormente all'entrata in vigore della modifica dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e ciò in disparte la considerazione 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."*

Un'approfondita disamina del coefficiente psicologico della responsabilità erariale *sub specie* di colpa grave è offerta nella sentenza n. 323 del 30.09.2022, della III Sezione centrale d'appello, che stabilisce che ai fini del rispettivo accertamento occorre in primo luogo individuare il fondamento normativo della regola a contenuto cautelare che esprime, in termini di prevenibilità, prevedibilità ed evitabilità, la misura della condotta - diligente, perita e prudente - sulla quale il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire ed evitare il rischio di conseguenze patrimoniali negative per l'Erario; in secondo luogo, se ne verificherà la conoscenza, o la conoscibilità (prevedibilità) da parte dell'agente e le condizioni di operatività (prevedibilità, evitabilità) nelle quali sono state poste in essere le condotte; in terzo luogo, definito il parametro oggettivo di riferimento del titolo soggettivo della colpa

grave, occorrerà accertare, in concreto, *“il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista in ragione delle condizioni concrete della gestione. In tal senso occorrerà riscontrare la corretta individuazione da parte dell’agente della situazione gestionale tipica che richiede l’adempimento degli obblighi di servizio a contenuto cautelare (prudenza, diligenza e perizia), la sussistenza delle condizioni operative per il loro adempimento, l’inesistenza di circostanze anomale dell’agire che ne impediscano l’osservanza o falsino la percezione dell’agente circa il necessario adempimento degli obblighi cautelari”*.

Sempre in tema di colpa grave, con sentenza n. 306 del 01.09.2022, la III Sezione centrale d’appello, sulla scorta della presenza o meno in un ente locale della figura del Direttore Generale, ha specificato che è possibile operare una “modulazione” del coefficiente psicologico della responsabilità erariale in capo al Sindaco (fattispecie di danno erariale per omessa adozione del decreto di esproprio con conseguenti esborsi "aggiuntivi" a carico della p.a.), in quanto, ai fini dell’accertamento dell’elemento soggettivo della responsabilità *“vengono in evidenza la dimensione dell’ente locale, nonché la scelta del sindaco di avvalersi di un Direttore generale, con il ruolo di sovrintendere alla gestione del Comune per assicurarne l’efficienza ed efficacia (cfr., art.108 Tuel). Tali elementi non sono privi di rilevanza ai fini della valutazione dell’elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, diversamente da quanto ritenuto dal giudice di prime cure; piuttosto, la presenza di un Direttore generale, con compiti di vigilanza più pregnanti di quelli dell’organo politico, al quale non sono stati mossi addebiti, è circostanza idonea a qualificare come lievemente colposa la condotta omissiva dell’appellante”*.

Anche la Sezione Giurisdizionale d’appello per la Regione siciliana, con la sentenza n. 66 del 22.04.2022, si è soffermata su aspetti peculiari relativi all’elemento soggettivo: più esattamente il Collegio ha rappresentato che qualunque sottoscrizione, su qualsivoglia atto o provvedimento amministrativo, deve avere necessariamente una funzione sostanziale e tale funzione è tanto più rilevante quanto più elevato è il livello del sottoscrittore che, con l’apposizione della firma, si assume, in tutto o in parte, la responsabilità del contenuto dell’atto e dei suoi effetti; in definitiva, la firma del vertice dell’ufficio non può considerarsi alla stregua di una mera componente grafica, priva di alcuna funzione concreta e per questi motivi: *“Le istanze relative alla connotazione psicologica della condotta dell’odierno appellante (nдр: in termini di colpa grave) meritano parziale accoglimento. Non può certo escludersi la responsabilità di un dirigente in posizione apicale che, per anni, ha omesso una sia pur minima forma di controllo sugli atti di spesa, firmando “alla cieca” e consentendo ai funzionari infedeli di appropriarsi di somme di denaro non dovute che, nel corso degli anni, hanno raggiunto un livello elevatissimo; tale condotta denota, quanto meno, una gravissima ed inescusabile negligenza, protrattasi per anni ...”*.

#### 4. Le fattispecie particolari.

Di notevole interesse è la sentenza n. 570 del 02.12.2022, con la quale la II Sezione centrale d'appello ha affrontato il tema delle sanzioni pecuniarie irrogabili agli amministratori comunali responsabili per il dissesto dell'ente locale, chiarendo il rapporto con le c.d. sanzioni di *status* contemplate per i medesimi: si è precisato, in particolare, che il contributo causale al dissesto finanziario può e deve essere accertato dalla Corte dei conti non necessariamente in un altro giudizio (ossia in quello di natura risarcitoria regolato dall'art. 1 cit.), *“bensì nella stessa sede in cui, ai soggetti “ritenuti responsabili”, “le sezioni giurisdizionali regionali” irrogano la sanzione nei limiti edittali prescritti (art. 248, comma 5, Tuel)”. Non si pone, dunque, un problema di “cumulo di riti” o di “cumulo di giudizi”, perché la sanzione interdittiva di status scatta automaticamente ed ex lege al verificarsi del suo presupposto, che l'art. 248 Tuel individua nel previo accertamento della condotta sanzionata (che, per gli amministratori e i sindaci, si realizza mediante il concorso al dissesto).*

La stessa II Sezione (n. 595 del 15.12.2022) ha puntualizzato l'onere motivazionale necessario per giustificare l'esercizio del potere riduttivo, pronunciandosi in un caso in cui il primo giudice aveva operato un corposo scomputo, sulla scorta delle *“condizioni economiche e socio-culturali”*; il Collegio di appello ha riformato la decisione di primo grado sul punto precisando che la motivazione che assiste l'esercizio del potere di riduzione deve essere fondata su elementi risultanti dal processo o su circostanze di *“comune esperienza”* da interpretare, però, *“in senso rigoroso, come fatto acquisito alle conoscenze della collettività con tale grado di certezza da apparire indubitabile e incontestabile, costituendo una deroga al principio dispositivo ex art. 112 c.p.c. e al principio di disponibilità delle prove ex art. 115 c.p.c.”*.

Un altro caso particolare è quello dell'elargizione c.d. *“a pioggia”* della retribuzione di risultato, in cui *“l'illiceità delle erogazioni qui in rilievo non è esclusa dalla necessità, evocata dagli appellanti, che i Fondi volti a finanziare gli istituti del trattamento accessorio, vadano integralmente utilizzati e che le somme stanziare per il relativo finanziamento, ove non utilizzate nel rispettivo esercizio finanziario, siano riassegnate, nell'esercizio dell'anno successivo, ai fondi di pertinenza. Sul punto, il Collegio si limita ad osservare che l'erogazione delle somme in questione, ontologicamente destinate alla remunerazione del miglioramento della performance, è consentita solo in presenza (qui da escludersi per le ragioni già viste) dei rigorosi presupposti delineati dal quadro normativo di riferimento (come più volte ricordato, le preventiva assegnazione e negoziazione di obiettivi specifici e concreti, positivamente valutati dall'Organo competente, all'esito del composito procedimento all'uopo previsto). L'assenza di tali presupposti rende l'erogazione illecita e dannosa, indipendentemente dal fatto che le somme sborsate avrebbero dovuto comunque essere impiegate per*

*la remunerazione della produttività dei dipendenti e, dunque, non avrebbero costituito economie di spesa"* (Sez. II n. 432 del 16.10.2022).

Con sentenza n. 238 del 26.05.2022, la II Sezione centrale d'appello si è occupata della questione dell'onere probatorio c.d. presuntivo, finalizzato a dimostrare il c.d. arricchimento degli eredi nel caso di trasmissione del debito risarcitorio erariale, stabilendo che *“la disciplina recata dall'art. 1, comma 1, l. n. 20/1994, subordinando la trasmissibilità del debito agli eredi alla duplice condizione dell'illecito arricchimento del responsabile dante causa e al conseguente indebito arricchimento degli eredi, costituisce una vistosa deroga alla regola di diritto comune che consente al creditore di far valere le proprie ragioni nei confronti dell'erede del responsabile senza limitazioni di sorta. Da qui la necessità di una sua applicazione rigorosa nel rispetto dei principi di effettività della giurisdizione (art 2 c.g.c.) e di parità delle parti (art. 4 c.g.c.), ciascuna delle quali deve essere posta nelle condizioni di assolvere l'onere probatorio, senza essere esposta ad una probatio diabolica. Il giudice di prime cure ha fondato l'accoglimento della domanda sull'esistenza di una presunzione iuris tantum di arricchimento indebito degli eredi e sul fatto che questi non sono riusciti a fornire la prova del contrario. La giurisprudenza contabile maggioritaria ha ritenuto che la prova dell'arricchimento indebito degli eredi, conseguente all'illecito arricchimento del dante causa, possa essere fornita mediante il ricorso ad una presunzione semplice, come tale, quindi, superabile in via d'eccezione dai chiamati in causa. Il Collegio ritiene di condividere tale orientamento, in quanto coerente con i principi generali che nel processo contabile governano, in modo non dissimile dal codice di rito, la distribuzione dell'onere probatorio tra le parti e i poteri decisorii del giudice”*.

La stessa II Sezione (n. 383/2022) ha approfondito taluni aspetti del giudizio di interpretazione, stabilendo che lo stesso *“viene, dunque, a collocarsi nell'ambito della disciplina dell'esecuzione delle decisioni e si caratterizza per un'intima interconnessione genetico – funzionale con le forme di attuazione di quest'ultima. Esso, infatti, rappresenta un'ipotesi di cognizione eventuale del giudice contabile che, ancorché autonoma rispetto al procedimento seguito per l'esecuzione della decisione, è strutturalmente e funzionalmente connessa a quest'ultimo, non potendo l'interpretazione integrare o modificare in executivis le statuizioni contenute nella decisione, ma soltanto chiarirne i contenuti precettivi, così come emergono dal complesso motivazione– dispositivo. Resta invece esclusa la possibilità di integrare un provvedimento carente o dubbio facendo riferimento a regole di diritto o ad indirizzi giurisprudenziali, poiché in tal modo il giudice dell'esecuzione (o quello dell'opposizione all'esecuzione) finirebbe per sovrapporre una propria valutazione della fattispecie a quella del giudice di merito”*.

Ci si è inoltre soffermati sul principio del *prospective overruling* ricordando che *“anche nell'ambito della giurisprudenza contabile è stato affermato che, perché possa parlarsi di un*

*“prospective overruling” devono ricorrere cumulativamente tre presupposti: che si verta in materia di mutamento della giurisprudenza su di una regola del processo; che tale mutamento sia stato imprevedibile in ragione del carattere lungamente consolidato nel tempo del precedente indirizzo, tale, cioè, da indurre la parte a un ragionevole affidamento su di esso; che il suddetto “overruling” comporti un effetto preclusivo del diritto di azione o di difesa della parte”.* (Sez. II n. 224 del 20.05.2022).

La II Sezione centrale d’appello (sent. n. 630/2022) si è interessata della questione della sussistenza dell’attualità del danno erariale da mancata entrata patrimoniale nell’ipotesi di avvenuta ammissione al passivo fallimentare del credito risarcitorio, adottando la seguente pronuncia: *“La circostanza dell’avvenuta ammissione al passivo di parte dei crediti in relazione ai quali sono state mosse le contestazioni di danno da mancata entrata non inficia la certezza e attualità del danno, costituendo, al contrario, un’ulteriore conferma in ordine all’avvenuto accertamento del mancato riversamento delle somme riscosse e di piena sussistenza delle ragioni di credito vantate dai comuni nei confronti della società di riscossione. Neppure la circostanza che il credito possa essere, sia pure in parte, soddisfatto in sede di riparto dell’attivo fallimentare incide sul carattere di attualità del danno, potendo l’eventuale parziale soddisfacimento del credito riverberarsi sugli aspetti esecutivi della pronuncia ma non certo sull’accertamento dell’an e del quantum debeatur a titolo risarcitorio per i profili di responsabilità dedotti in questa sede”.*

Si espone di seguito una rassegna di decisioni pronunciate dalla Sezione giurisdizionale d’appello per la Regione siciliana, riguardanti l’indebita percezione di contributi pubblici comunitari prevalentemente finalizzati al sostegno dell’agricoltura: le pronunce segnalate toccano i seguenti profili concernenti il decorso del termine prescrizionale, i compiti e le funzioni assegnate ai CCA, il profilo della responsabilità ascrivibile alle strutture e di quella addebitabile ai loro operatori, le caratteristiche del titolo legittimante la disponibilità di fondi appartenenti a più proprietari.

Nella sentenza n. 87 del 27.05.2022, la Sezione giurisdizionale d’appello della Regione siciliana ha avuto modo di ribadire che *“Questa Sezione ha reiteratamente confermato (cfr. in ultimo Sez. Appello Sicilia sent. n. 74/A/2021) che l’erogazione dei contributi AGEA è condizionata alla sussistenza di un titolo, debitamente documentabile, attributivo al coltivatore/allevatore della disponibilità della superficie. Tale titolo non può essere surrogato dalla esistenza di relazioni di fatto del soggetto che auspica l’erogazione di contributi comunitari con il fondo.”* Inoltre, *“l’esigenza di destinare le risorse a coloro che realmente sono i destinatari delle politiche comunitarie di sostegno all’agricoltura nonché quella, connessa, di semplificare il controllo che tale destinazione abbia luogo, rende assolutamente ragionevole che la fruibilità dei contributi per i quali v’è causa sia subordinata alla spendita di un titolo idoneo alla conduzione della superficie”.*

Ciò chiarito, in punto di documentazione e di esatta individuazione del danno, il Collegio siciliano ha chiarito che *“In ipotesi di produzione di documentazione non veritiera al fine di ottenere benefici altrimenti non spettanti l’occultamento doloso è configurabile “in re ipsa” nella produzione stessa”*, senza che occorra alcuna specifica attività successiva e positiva di conferma.

Infine, richiamando la decisione della II Centrale Appello sent. n. 254/2020, ha statuito che: *“giusta il disposto dell’art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994 e s.m.i., la decorrenza del dies a quo della prescrizione è da farsi coincidere con la scoperta della inidoneità dei titoli a legittimare la richiesta di contribuzione avvenuta a conclusione delle indagini della Guardia di Finanza (e, segnatamente dalla data di invio della notizia danni alla Procura regionale) e soltanto al cui esito è stata disvelata la discordanza tra quanto dichiarato e quanto correlato ai titoli rivelatisi inidonei”*, (in senso conforme la sentenza n. 165/2022).

Con la sentenza n. 82 del 17.05.2022, la Sezione giurisdizionale d’appello per la Regione siciliana, in aderenza alla giurisprudenza di legittimità, ha affermato che, perché sussista un titolo valido ed efficace, tale da consentire al percettore di contributi a carico del FEAGA e del FEASR di inserire nelle domande inoltrate all’Agea una particella appartenente a più proprietari, occorre che ciascuno di essi abbia acconsentito alla stipula di contratto di affitto di un fondo rustico, avente durata ultranovennale, occorrendo il preventivo consenso di tutti i comproprietari, trattandosi della stipula di un atto rientrante tra quelli di straordinaria amministrazione (*cf.* le decisioni n. 24489 del 17 ottobre 2017 e n.25433 del 10 ottobre 2019, rispettivamente della Sez. II e della III Sezione civile della Corte di Cassazione).

In materia si segnala anche la sentenza n. 16 del 08.02.2022 con la quale la stessa sezione siciliana ha ribadito una serie di principi ormai saldi nella giurisprudenza del Collegio e che di seguito si espongono: tra gli operatori dei centri assistenza agricola e l’AGEA intercorre un rapporto di servizio; i compiti svolti per conto dell’AGEA sono esercitati nell’ambito di un formale rapporto concessorio di funzioni che la legge pone in capo all’Agenzia.

Ciò posto il Collegio prosegue affermando che *“a fronte della considerazione che in qualità di responsabile del CAA la P. fosse destinataria esclusiva delle credenziali di accesso, va osservato che la custodia delle credenziali personali rientra tra gli oneri gravanti sul pubblico dipendente che ne sia affidatario e titolare in funzione dei compiti assegnati, il cui inadempimento comporta ex se responsabilità per un non corretto uso degli stessi”*; di conseguenza, in forza del rapporto di immedesimazione organica, sussiste la responsabilità degli operatori in ordine sia alla certificazione della corrispondenza tra quanto prodotto e quanto inserito al sistema informatico, sia alla custodia del "fascicolo aziendale" del privato richiedente in cui devono essere inseriti i titoli legittimanti la disponibilità dei terreni indicati nella domanda unica di pagamento annuale.

In materia di causalità omissiva, si è chiarito che “... è in capo all’Ufficio del Requirente verificare che l’evento dannoso contestato non si sarebbe verificato se l’agente avesse posto in essere la condotta doverosa impostagli e, allo stesso tempo, che sia escluso l’intervento di fattori causali o concausali alternativi e/o concorrenti. Ciò che si richiede al Pubblico Ministero è che “il relativo accertamento deve essere condotto attraverso l’enunciato controfattuale, ponendo al posto dell’omissione il comportamento alternativo dovuto, onde verificare se la condotta doverosa avrebbe evitato il danno lamentato dal danneggiato, (ex plurimis Cass., Sez. I Civ., 25 ottobre 2017, n. 25335, Cass., Sez. I Civ., 3 novembre 2017, n. 26191)””; di contro, sulla base del criterio della maggiore vicinanza della prova, incombe sul convenuto l’onere di fornire la prova dell’avvenuto adempimento, dell’imprevedibilità ovvero dell’impossibilità della causa, fornendo la prova positiva dell’osservanza dei doveri e dell’adempimento degli obblighi impostigli. Con particolare riferimento agli obblighi gravanti sugli operatori dei centri assistenza agricola, in linea con quanto descritto anche nella pronuncia precedente che, infatti, viene richiamata, il Collegio afferma che: “Questa Sezione ha reiteratamente avuto modo di chiarire che l’omessa e/o non diligente custodia delle proprie credenziali di accesso al sistema informatico di cui – come prospettato dalla Difesa - altri abbiano fraudolentemente fatto uso per inserire al sistema atti strumentali alla concessione delle somme di cui si contesta l’indebita percezione costituisce condotta idonea ad integrare tanto l’elemento oggettivo dell’illecito (l’illiceità del fatto ed il collegamento causale del comportamento omissivo con il contestato danno), quanto l’elemento soggettivo”, (Sez. giur. app. sicil. n. 28 del 22.02.2022; in senso conforme le sentenze nn. 75/2022, 84/2022, 86/2022 e 173/2022).

Sempre con riferimento a fattispecie che rilevano per la loro peculiarità, si dà atto di una serie di pronunce decise dall’organo di secondo grado della Regione siciliana, che si concentrano sulla valutazione in termini di danno erariale della perdita subita dall’amministrazione.

Con la pronuncia n. 5 del 18.01.2022, sintetica ma certamente puntuale, la Sezione giurisdizionale d’appello per la Regione Sicilia, ha affermato che nell’ipotesi in cui si sia svolta, in favore di un ente pubblico, un’attività presupponente il possesso di un titolo falsamente attestato mediante la produzione di dichiarazioni mendaci e di documenti contraffatti (nel caso in esame falsa allegazione del titolo di Master presso un istituto scolastico), è da escludersi l’operatività dell’art. 2126 c.c.; la norma citata, infatti, prevede una disciplina favorevole per il lavoratore, non invocabile nel caso di specie, poiché tale “disciplina di favore non è applicabile - e il diritto a non ripetere quanto percepito escluso – in quanto per pervenire all’instaurazione del rapporto di lavoro che ha dato avvio alla corresponsione degli emolumenti il prestatore d’opera ha adottato comportamenti in mala fede rendendo formale dichiarazione di contenuto non veritiero, peraltro correlate a comportamenti dolosamente funzionali allo scopo realizzati attraverso contraffazioni utili a prospettare il possesso

*di un titolo di specializzazione senza il quale l'accesso all'esercizio delle funzioni di insegnante di sostegno sarebbe stato inibito.”; sussiste, di conseguenza, il diritto per l'amministrazione di ripetere integralmente gli emolumenti percepiti dal prestatore d'opera in malafede, configurabili quali perdita per l'erario.*

Nella pronuncia n. 105 del 13.06.2022, la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Sicilia, occupandosi di un rapporto concessorio, ha avuto modo di precisare che *“Il senso e la funzione del punto 5.1.2 della convenzione del 1987 e dell'art. 936, 2° comma, del codice civile sono quelli di evitare che, al termine di un rapporto come quello concessorio, una delle parti si avvantaggi ai danni dell'altra, beneficiando di un aumento di valore dell'immobile derivante dalle opere e dai miglioramenti realizzati dalla controparte, nel caso di specie, dal concessionario. È di tutta evidenza che tale meccanismo presuppone la restituzione del bene al proprietario, ma non può trovare applicazione nel caso in cui il bene stesso venga alienato allo stesso concessionario, che realizzerebbe un vantaggio economico privo di causa, beneficiando di una considerevole riduzione del prezzo di acquisto, addebitando all'amministrazione alienante i costi per lavori da eseguire in epoca successiva al trasferimento di proprietà. Tale meccanismo verrebbe a stravolgere la funzione dell'art. 936 c.c., concepito per riequilibrare, sul piano economico, un rapporto giuridico avente ad oggetto un diritto di godimento su bene immobile ma che, nella fattispecie, verrebbe ad accentuare ulteriormente lo squilibrio determinato proprio dall'alienazione del bene”;* da ciò deriva che costituisce danno erariale l'importo della decurtazione operata sul prezzo di vendita del bene acquisito dal concessionario, in ragione dei lavori dallo stesso eseguiti sull'immobile alienato.

## **5. La revocazione delle sentenze di appello.**

Con sentenza n. 420 del 20.09.2022, la I Sezione centrale d'appello ha reiterato il consolidato orientamento riguardante la revocazione per errore di fatto, rilevando che *“a) l'errore di fatto previsto dall'art. 395, n. 4, cod. proc. civ., idoneo a costituire motivo di revocazione, consistendo in una falsa percezione della realtà, deve sostanziarsi in un'affermazione, positiva o negativa, di un fatto, in contrasto con le evidenze di causa; pertanto, ove il giudice abbia semplicemente ignorato un fatto, omettendo di esaminarne la prova, può configurarsi un vizio di motivazione e non il vizio revocatorio; b) nella fase rescindente del giudizio di revocazione, il giudice, verificato l'errore di fatto (sostanziale o processuale) esposto ai sensi del n. 4 dell'art. 395 cod. proc. civ., deve valutarne la decisività alla stregua del solo contenuto della sentenza impugnata, operando un ragionamento di tipo controfattuale che, sostituita mentalmente l'affermazione errata con quella esatta, provi la resistenza della decisione stessa; ove tale accertamento dia esito negativo, nel senso che la sentenza impugnata risulti, in tal modo, priva della sua base logico-giuridica, il giudice deve procedere alla fase*

*rescissoria attraverso un rinnovato esame del merito della controversia, che tenga conto dell'effettuato emendamento; c) l'errore di fatto, quale motivo di revocazione della sentenza, deve consistere in una falsa percezione di quanto emerge dagli atti sottoposti al suo giudizio, concretatasi in una svista materiale su circostanze decisive, emergenti direttamente dagli atti con carattere di assoluta immediatezza e semplice e concreta rilevabilità, con esclusione di ogni apprezzamento in ordine alla valutazione in diritto delle risultanze processuali. Ne consegue che il vizio con il quale si imputa alla sentenza un'erronea valutazione delle prove raccolte è, di per sé, incompatibile con l'errore di fatto, essendo ascrivibile non già ad un errore di percezione, ma ad un preteso errore di giudizio; d) l'errore di fatto si verifica quando la decisione è fondata sulla supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa, oppure quando è supposta l'inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita, e tanto nell'uno quanto nell'altro caso se il fatto non costituì un punto controverso sul quale la sentenza ebbe a pronunciare”.*

Sulla novità normativa di cui all'art. 180, comma 1, c.g.c., come da ultimo modificato dall'art. 6, comma 3, lett. b), decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 si è stabilito che *“la novella del 2021 ha, dunque, esteso ai giudizi revocatori il termine decadenziale per i depositi, superando la limitazione ai soli giudizi d'appello, precedentemente contenuta nell'art. 180 c.g.c., comma 1, come modificato in sede di correttivo del 2019. La disposizione processuale introdotta, a partire dal 1° aprile 2021, dall'art. 6, comma 3, d.l. 44/2021, risulta in sintonia con la ratio ad essa dichiaratamente sottesa, ovvero quella di uniformare le modalità previste per l'appello, per la revocazione e l'opposizione di terzo, in modo tale da “consentire di acquisire immediatamente prova della avvenuta regolare costituzione del contraddittorio, così garantendo i tempi del processo e la sua ragionevole durata” (così la relazione illustrativa parlamentare, dossier n. 375 del 2021)”* (sez. II n. 344 del 01.08.2022).

La III Sezione centrale d'appello (sent. n. 43/2022) ha trattato un ricorso fondato sul motivo di revocazione di cui all'art. 202, comma 1, lett. d) del codice della giustizia contabile statuendo che *“secondo il pacifico orientamento della giurisprudenza, formatosi sul rinvenimento di nuovi documenti dopo pronunciata la decisione, i presupposti per l'accesso al rimedio sono integrati: a) dall'esistenza di un documento in grado di fornire una prova diretta dei fatti controversi e non meri elementi indiziari; b) dalla preesistenza di esso alla sentenza impugnata; c) dalla scoperta dello stesso dopo l'emissione del provvedimento giudiziale, non potendo riguardare un documento formatosi dopo la decisione, d) dalla decisorietà della documentazione stessa, in quanto essa sarebbe stata in astratto idonea a formare un diverso convincimento del Giudice; e dall'impossibilità per la parte, per ragioni di forza maggiore o per fatto dell'avversario, di produrre tale documento durante tutta la durata del giudizio. Fatte queste premesse di carattere generale, il*

*Collegio ritiene che, nella vicenda affrontata, il ricorso non sia ammissibile per difetto delle condizioni sinora descritte”.*

La stessa III Sezione (n. 67 del 17.02.2022) ha affrontato, invece, il motivo di revocazione di cui all’art. 202, comma 1, lett. g) del codice della giustizia contabile stabilendo che *“secondo l’elaborazione della giurisprudenza civilistica ai fini dell’applicazione dell’art. 395, n. 5, cod. proc. civ., previsione identica all’art. 202, comma 1, lett. g) del Codice di giustizia contabile, perché una sentenza possa considerarsi contraria ad altra precedente avente tra le parti autorità di cosa giudicata, occorre che tra i due giudizi vi sia identità di oggetto e di soggetti, nella specie insussistente. Invero, non si verte nella fattispecie in ipotesi di unico rapporto giuridico fondamentale, nel senso che tutte le sentenze passate in giudicato richiamate nei ricorsi non assumono il carattere di accertamento radicalmente incompatibile con quello operante nel giudizio successivo, né possono perciò costituire, con efficacia di giudicato, un’affermazione di volontà di legge nel caso concreto ai fini del suddetto motivo revocatorio”.*

Si evidenzia, infine, la continuità dell’orientamento teso a fornire un’interpretazione rigorosa e restrittiva dell’errore revocatorio anche da parte della Sezione giurisdizionale d’appello della Regione siciliana.

A titolo di esempio, nella sentenza n. 49 del 25.03.2022, si è stabilito che *“... secondo consolidata giurisprudenza, l’errore di fatto consiste in una falsa percezione della realtà, dovuta ad una svista obiettivamente ed immediatamente rilevabile, che ha indotto il Giudice a supporre l’esistenza di un fatto decisivo, che, invece, risulta incontestabilmente escluso dagli atti di causa, oppure l’inesistenza di un fatto, altrettanto decisivo, che, dagli atti medesimi, appare, invece, positivamente accertato.”.* Ed ancora, *“L’errore di fatto, inoltre, non può riguardare profili inerenti all’asserita violazione o falsa applicazione di norme giuridiche né l’attività di valutazione di situazioni processuali, esattamente percepite nella loro essenza (ex plurimis, Cassaz. SS.UU. n.561/2000, Cassaz. n.5369/2001, Cassaz. n.12283/2004; Corte dei conti, Sez. d’Appello per la Sicilia, n.228/2012), né l’individuazione del contenuto concettuale delle tesi difensive prospettate dalle parti, dato che tali argomentazioni non costituiscono obiettivamente un “fatto”. Ancora, l’errore di fatto deve avere, in concreto, le caratteristiche dell’assoluta immediatezza e dell’agevole e semplice rilevabilità sulla base della mera consultazione del fascicolo processuale, senz’alcuna necessità di compiere accertamenti e verifiche “aliunde” né di far ricorso ad indagini ermeneutiche o ad argomentazioni induttive (ex plurimis, Cassaz.: n. 7334/2002, n. 8295/2005); dev’essere stato essenziale e decisivo, nel senso che è indispensabile che tra la falsa percezione della realtà, da parte del Giudice, e la statuizione contenuta nella sentenza sia concretamente intercorso un nesso causale talmente stretto che, senza la svista, la decisione emessa sarebbe stata totalmente diversa e non può riguardare*

*l'attività di valutazione delle prove e delle allegazioni offerte dalle parti (ex plurimis, Cassazione: n. 6708/2001, n. 10544/2002, n. 24856/2006, n. 25901/2006, n. 1666/2009); non può concernere una questione controversa tra le parti, sulla quale il Giudice si sia espressamente pronunziato nella sentenza (ex plurimis, Corte dei Conti: SS.RR. n.1/2003, Sez. d'Appello per la Sicilia n.54/2013 e n.122/2016)."*

## **6. L'azione revocatoria.**

Nella sentenza n. 324 del 08.07.2022, la I Sezione centrale d'appello ha precisato che l'azione revocatoria è proponibile *"al sussistere di quattro distinte fattispecie : 1) che l'atto di disposizione sia anteriore al sorgere del credito e sia a titolo gratuito: per tale atto occorre l'elemento psicologico della dolosa preordinazione al fine di pregiudicare gli interessi del futuro creditore; 2) che l'atto di disposizione sia anteriore al sorgere del credito e sia a titolo oneroso: per tale atto occorre l'elemento psicologico della conoscenza, da parte del debitore, del pregiudizio arrecato dall'atto alle ragioni del futuro creditore congiunto al fatto che il terzo fosse partecipe della dolosa preordinazione; 3) che l'atto di disposizione sia posteriore al sorgere del credito e sia a titolo gratuito: per tale atto occorre l'elemento psicologico della conoscenza, da parte del debitore, del pregiudizio arrecato dall'atto alle ragioni del creditore, a nulla rilevando la posizione del terzo, 4) che l'atto di disposizione sia posteriore al sorgere del credito e sia a titolo oneroso: per tale atto occorre l'elemento psicologico della conoscenza, da parte del debitore, del pregiudizio arrecato dall'atto alle ragioni del creditore congiunto al fatto che anche il terzo fosse consapevole di tale pregiudizio."*

Con sentenza n. 99 del 15.03.2022, la II Sezione centrale d'appello, in riforma della sentenza di primo grado, ha ritenuto carenti i presupposti per l'esercizio dell'azione revocatoria allorché il credito litigioso sotteso a detta azione sia stato ritenuto insussistente con sentenza definitiva del giudice ordinario; si è dunque affermato che *"Non v'è dubbio che l'orientamento consolidato presso i giudici di legittimità neghi la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità, ai sensi dell'art. 295 c.p.c., fra la controversia avente a oggetto l'accertamento del credito e l'azione revocatoria ordinaria, ben potendo quest'ultima investire atti dispositivi di beni facenti capo al debitore, a tutela di una mera "ragione di credito", ancorché non accertata giudizialmente. Purtuttavia, l'accertamento che scaturisce dalla decisione di accoglimento della revocatoria - in presenza di una situazione in cui il credito a favore del quale si vuole conservare la garanzia patrimoniale è litigioso - ha natura condizionale, per lo stesso carattere strumentale della revocatoria rispetto alla conservazione della garanzia patrimoniale, nel senso che, qualora successivamente il creditore veda negata la sua qualità, i suoi effetti sostanzialmente si risolvono, in*

*quanto viene meno la possibilità di realizzazione degli effetti di detto accertamento, cioè la possibilità per il creditore di esercitare la garanzia patrimoniale sui beni oggetto del negozio oggetto della revocatoria. Il creditore, in ragione del mancato riconoscimento del credito, si vede, infatti, negata la situazione giuridica in funzione della quale avrebbe potuto esercitare la detta garanzia, con la conseguenza che il sopravvenuto accertamento negativo del credito fa venir meno le ragioni stesse dell'actio pauliana”.*

## **7. I giudizi di conto.**

La II Sezione centrale d'appello (sent. n. 224/2022) ha deciso un giudizio relativo agli obblighi contabili incombenti all'agente della riscossione di un ente locale in relazione alla gestione delle procedure sanzionatorie per le violazioni al codice della strada, emesse nei confronti di cittadini stranieri residenti all'estero; nel confermare parzialmente la condanna di primo grado si è precisato che *“il processo contabile, in tale specifico ambito, è retto da un rigoroso principio dell'onere probatorio - ex art. 194 del R.D. 827 del 1924 – a carico di chi ha avuto il maneggio di denaro pubblico, il cui omesso assolvimento produce, quale conseguenza a suo carico, la restituzione degli importi”*; ai sensi della richiamata disposizione, l'agente contabile non può essere discaricato qualora non giustifichi le mancanze per causa di furto, forza maggiore, naturale deperimento, né qualora vi sia stata negligenza, inerzia o trascuratezza. Come costantemente affermato dalla giurisprudenza contabile *“la peculiarità del giudizio in questione, che trova tuttora fondamento negli articoli 44 e 45 del R.D. n. 1214 del 1934 e 610 del R.D. 827 del 1924, risiede principalmente nella sua natura di verifica – attraverso una specifica formula processuale - del corretto fine delle somme affidate all'agente contabile, delle quali lo stesso diventa debitore verso l'Ente, sino alla conseguita giustificazione”*.

## **8. I giudizi ad istanza di parte.**

Con sentenza n. 10 del 13.01.2022, la II Sezione centrale d'appello ha affermato, in una prospettiva di sistema, che *“il ricorso allo strumento del giudizio ad istanza di parte ex art. art. 172 c.g.c., lett. d), nonostante l'ampiezza dell'espressione ivi utilizzata (“..e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato”)*, chiaramente finalizzata ad assicurare una maggiore tutela delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte in vicende afferenti la materia della contabilità pubblica, latamente intesa (art. 103 Cost.), non può pervenire ad un risultato che alteri totalmente, stravolgendola, la tipica architettura del presidio normativo rubricato responsabilità amministrativa; Il predetto strumento, infatti, non può ritenersi affatto sostitutivo e/o alternativo all'ordinario giudizio di responsabilità ad iniziativa del Pubblico

*Ministero, in termini di garanzia della posizione del dipendente, sia sotto il profilo sostanziale che processuale, nonché in termini di garanzia del principio della certezza del diritto. È evidente, infatti, che, nell'ordinario giudizio di responsabilità, il Pubblico Ministero compie già una prima valutazione della fattispecie, che può anche condurre alla archiviazione. In ogni caso, quand'anche decida di promuovere l'azione (anche tenuto conto, come previsto dall'art. 53, comma 1, c.g.c., degli accertamenti svolti «su fatti e circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile»), l'Organo requirente dovrà compiutamente configurare l'ipotesi di illecito in tutti i suoi elementi costitutivi e detta configurazione costituirà il "petitum" e la "causa petendi" della domanda, vincolanti per il Giudice, proprio a tutela dei diritti sostanziali e processuali di difesa del dipendente. Né il procedimento innanzi sommariamente descritto è derogabile, poiché posto a tutela della effettività delle specifiche funzioni del Pubblico Ministero, nonché a presidio del diritto di difesa del dipendente pubblico".*

La sentenza n. 422 del 05.09.2022, della I Sezione centrale d'appello riguarda la questione della proponibilità di un'azione di accertamento negativo della responsabilità erariale tramite l'incardinazione di un giudizio a istanza di parte statuendo che *"La giurisprudenza contabile è univoca nel ritenere che non si può introdurre attraverso il giudizio atipico ad istanza di parte "un'azione volta all'accertamento negativo della responsabilità erariale", rimarcando l'esclusiva legittimazione ad agire del Pubblico ministero. In caso di inosservanza, dolosa o gravemente colposa, di obblighi di impiego o di servizio, qualsiasi soggetto danneggiato è tenuto, in base ai principi che disciplinano la materia della responsabilità amministrativa contabile, a farne tempestiva denuncia alla Procura della Corte dei conti territorialmente competente o ad intervenire in giudizio, ove sussistano i presupposti, a sostegno delle ragioni del Pubblico ministero, unico soggetto ad avere la titolarità dell'azione di responsabilità amministrativa, da esercitarsi dopo l'espletamento di attività istruttoria proceduralizzata a tutela dello stesso soggetto passivo - invito a fornire deduzioni, memorie difensive, audizioni, diritto di accesso. La titolarità dell'azione in capo al Procuratore regionale esclude che la pretesa patrimoniale, connessa ad un presunto danno erariale, possa essere esercitata dal titolare sostanziale del diritto al risarcimento del danno attraverso un giudizio ad istanza di parte, essendo la materia riservata all'ordinario giudizio di responsabilità amministrativa contabile. Diversamente, ammettere in maniera indiscriminata la proponibilità di giudizi a istanza di parte si tradurrebbe in una generalizzata disapplicazione dell'azione di responsabilità amministrativa. Il rapporto di dare-avere, che rappresenta l'essenza del rapporto di concessione tra l'ente creditore e l'agente, per quanto comportante reciproci obblighi comportamentali, non può essere posto a base di un ricorso ad istanza di parte, per far valere una ipotesi di responsabilità, contrattuale o extracontrattuale. Invero, i principi informativi che disciplinano il regime della*

*responsabilità amministrativo contabile non ammettono l'esercizio di un'azione "ibrida" di responsabilità civile innanzi al Giudice contabile, ad iniziativa dell'Ente presuntivamente danneggiato".*

La III Sezione centrale d'appello (sent. n. 336/2022) ha deliberato, nell'ambito di un giudizio a istanza di parte incardinato da un agente della riscossione nei confronti dell'ente locale creditore, il tema della legittimazione ad impugnare da parte del liquidatore giudiziale della società di riscossione, stabilendo che, poiché l'art.189 c.g.c. dispone che la legittimazione a proporre l'appello spetta alle parti fra le quali è stata pronunciata la sentenza di primo grado, *"si rileva che il liquidatore giudiziale non ha spiegato intervento nel giudizio di primo grado. Il liquidatore giudiziale, dunque, non essendo stato parte del giudizio di primo grado, non era legittimato ad impugnare ai sensi del richiamato art.189 c.g.c.. Per mera completezza, si osserva che non lo sarebbe stato neppure se avesse allegato a fondamento dell'impugnazione la qualità di litisconsorte necessario pretermesso (circostanza che nella fattispecie non si è verificata), poiché la posizione del litisconsorte necessario pretermesso, a differenza del contumace, è tutelata mediante il ricorso all'opposizione di terzo"*.

## **9. I giudizi pensionistici.**

Numerose controversie definite nell'anno che si è concluso riguardano la richiesta di riliquidazione di pensioni militari con l'applicazione dell'art. 54 del D.P.R. n. 1092/73; in particolare, il tema del diritto alla riliquidazione della quota retributiva della pensione da calcolarsi con il sistema misto in favore del personale militare cessato dal servizio con un'anzianità superiore a 20 anni e inferiore, al 31 dicembre 1995, a 15 anni, in ordine al quale era insorto un contrasto giurisprudenziale, risultano attualmente definiti in sede di nomofilachia dalle pronunce delle Sezioni Riunite n. 1/2021/QM e n.12/2022/QM, le quali hanno rispettivamente chiarito che sotto i 15 anni non si applica l'aliquota del 44% e che, per il servizio maturato al 31 dicembre 1995, opera il coefficiente di rendimento del 2,44% annuo (cfr., ex pluribus, le sentenze della I Sezione d'appello nn. 304/2022 e 499/2022; nn. 624/2022 e 120/2022 della II Sezione d'appello; nn. 100/2022 e 364/2022 della III Sezione d'appello; nn. 172/ 2022 e 134/2022 della Sezione d'appello per la Sicilia).

Al netto di questo cospicuo filone giurisprudenziale, quantitativamente preponderante nella produzione di tutte le Sezioni d'Appello, si segnalano le seguenti pronunce caratterizzate per loro significatività, raggruppate per aree tematiche.

### **a. Profili processuali.**

**a.1.** Uno dei temi dibattuti, attinente al **perimetro della giurisdizione contabile**, riguarda la questione dell'esservi o meno ricomprese le controversie inerenti alla domanda di accertamento di causa di servizio.

Al fine di inquadrare la fattispecie, si rammenta che la concessione della pensione privilegiata è subordinata alla previa richiesta di riconoscimento della **dipendenza da causa di servizio** della infermità interessata, da richiedersi nel termine massimo di un quinquennio dalla cessazione del rapporto di lavoro o dalla scoperta della patologia, se successiva (*cf.* Sez. III, n. 49/2022, che chiarisce che se la domanda di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio è antecedente alla cessazione del rapporto di lavoro non rileva il termine quinquennale).

Ciò premesso, l'attuale giurisprudenza, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione con la sentenza n. 5467 del 6 marzo 2009, secondo la quale va *“devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti 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 di privilegio”*, è ferma nell'attribuire la giurisdizione al giudice contabile (*cf.* Sez. II., n. 29/2022; Sez. III, n. 103/2022; Sez. d'Appello per la Regione siciliana, n. 92/2022).

**a.2.** Sempre in merito alla giurisdizione, sul solco degli orientamenti espressi dal giudice di legittimità, si conferma che **l'attore che abbia incardinato la causa dinanzi ad un giudice e sia rimasto soccombente nel merito non è legittimato ad interporre appello contro la sentenza per denunciare il difetto di giurisdizione del giudice da lui prescelto**; infatti, anche a fronte di una sentenza di rigetto della domanda, non è ravvisabile una soccombenza dell'attore sulla questione di giurisdizione, in relazione alla quale va considerato a tutti gli effetti vincitore, essendosi rivolto a un giudice che ha riconosciuto la sussistenza del proprio dovere di decidere il merito della causa, della quale è stato investito con l'atto introduttivo del giudizio (*cf.* Sez. II, n. 46/2022).

**a.3.** Infine, sulla scia del consolidato orientamento della Corte di legittimità (*cf.* SS.UU. sentenze n. 23731/2007 e n. 5927/2011), è stata ribadita la giurisdizione contabile sulla **domanda di rivalsa ex art. 8 d.P.R. 1986/538** avanzata dall'ente previdenziale nei confronti dell'amministrazione già datrice di lavoro del pensionato, che, con un suo errore nella comunicazione, ha dato causa all'indebito, la quale verrebbe surrogata nella posizione dell'ente erogatore nei confronti del percettore della somma (*cf.* Sez. II, n. 207/2022).

**a.4.** Ancora in riferimento ad aspetti processuali, si richiama la sentenza della II Sezione Centrale d'Appello, n. 12/2022, in ordine ai vizi di ultra-petizione e di extra-petizione e all'*emendatio libelli e mutatio libelli*.

Il primo ricorre quando il giudice, pronunciandosi oltre i limiti delle pretese e delle eccezioni fatte valere dalle parti, alteri gli elementi obiettivi dell'azione, *petitum* e *causa petendi*, emettendo un

provvedimento diverso da quello richiesto (*petitum* immediato), ovvero attribuisca o neghi un bene della vita diverso da quello conteso (*petitum* mediato); si è in presenza di extra-petizione, invece, quando si oltrepassano i limiti delle pretese e delle eccezioni fatte valere dalle parti, decidendo su questioni non formanti oggetto del giudizio e non rilevabili d'ufficio o attribuendo un bene non richiesto o diverso da quello domandato.

La *mutatio libelli* è integrata nel caso in cui la parte avanzi una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo nel processo un *petitum* diverso e più ampio oppure una *causa petendi* fondata su situazioni giuridiche non prospettate prima o su un fatto costitutivo radicalmente differente, ponendo un nuovo tema d'indagine e spostando i termini della controversia, con l'effetto di disorientare la difesa della controparte ed alterare il regolare svolgimento del processo.

La parte, invece, resta entro i limiti della consentita *emendatio libelli* ogniqualvolta incida sulla *causa petendi*, in modo che risulti modificata soltanto l'interpretazione o qualificazione giuridica del fatto costitutivo del diritto, oppure sul *petitum*, nel senso di ampliarlo o limitarlo per renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere.

**a.5.** La II Sezione Centrale d'Appello, nella sentenza n. 6/2022, ha affermato, in merito alla chiamata in causa di terzo su istanza di parte, che il provvedimento del giudice di fissazione di una nuova udienza per consentire la citazione del terzo, al di fuori delle ipotesi di litisconsorzio necessario, è discrezionale e può essere rifiutato, specificando che tale facoltà non è sindacabile da parte del Giudice di appello, non trattandosi di profili di violazione del contraddittorio idonei a determinare la rimessione della causa al primo giudice; la parte interessata, promotrice dell'istanza, naturalmente, conserva la facoltà di far valere le proprie pretese con un autonomo giudizio.

**a.6.** Altre decisioni si sono soffermate sui **margini di appellabilità delle sentenze pensionistiche**, secondo quanto disposto dal primo comma dell'art.170 c.g.c., che limita la loro impugnabilità ai soli motivi di diritto, e tenuto anche conto dei principi, di perdurante attualità, stabiliti dalle Sezioni Riunite con la pronuncia n. 10/2000/QM, in base ai quali la deducibilità in appello del vizio di difetto di motivazione relativamente alle questioni di fatto va circoscritta ai soli casi in cui la motivazione sia assente - cioè sia stata materialmente omessa, non potendosi rintracciare gli elementi posti a fondamento del convincimento espresso - o meramente apparente, nel caso dell'inidoneità delle argomentazioni, non sorrette da un'approfondita disamina logica e giuridica, ovvero non comprensibili o fra loro contrastanti, a rivelare la *ratio decidendi* del provvedimento.

Sullo sfondo del quadro giurisprudenziale e normativo descritto, in molteplici ipotesi, scorgendosi un'adeguata rappresentazione del percorso argomentativo posto a sostegno dalla decisione, non sono stati riscontrati vizi motivazionali, ritenendosi invece che le censure proposte fossero surrettiziamente

rivolte ad un inammissibile riesame nel merito delle questioni di fatto (*cf.* le decisioni della Sez. I, n. 30/2022, che ha ritenuto soddisfacente la motivazione del giudicante adesiva alla prospettazione del Collegio Medico Legale istituito presso la Corte dei Conti, evidenziando la specifica professionalità dell'organo di consulenza e i suoi caratteri di terzietà e imparzialità, n. 65/2022, n. 97/2022, n. 225/2022, n. 244/2022; le decisioni della Sez. II n. 5/2022, n. 42/2022; le pronunce della Sez. III n. 5/2022, che afferma l'esaustività del ragionamento giunto ad escludere la dipendenza dal servizio della cardiopatia ischemica sofferta dal ricorrente; n. 31/2022, conforme alla precedente, sulla mancata derivazione dal servizio di una patologia psichiatrica; n. 260/2022, riferita all'iscrizione di infermità nella tabella A anziché in quella B; le sentenze della Sezione d'Appello per la Regione siciliana n. 29/2022 e n. 98/2022, n. 132/2022, pure affermativa della terzietà del Collegio Medico Legale presso la Corte dei conti).

In altri casi, data l'inconsistenza degli argomenti addotti, la motivazione è stata considerata solo apparente.

In particolare, nel caso di un militare affetto da patologia oncologica, è stata ritenuta insufficiente la motivazione che non spiegava le ragioni dell'esclusione di ogni collegamento causale tra la presenza di metalli pesanti nel tessuto tiroideo, asportato all'interessato ed analizzato istologicamente dal perito di parte, e l'esposizione a tali agenti in ambiente di lavoro, avuto riguardo alla missione in teatro *post*-bellico svolta dal militare (*cf.* Sez. I, n. 158/2022).

Ancora, in ragione dell'inadeguatezza motivazionale, su un punto dirimente, di una decisione che non dava conto delle ragioni per cui i contributi versati alle gestioni E.N.P.A.C.L. (Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza per i Consulenti del Lavoro) erano da ritenere connessi a un rapporto di natura subordinata, il giudizio è stato rimesso al giudice di primo grado, cui sono riservate le valutazioni di fatto (*cf.* Sez. II, n. 4/2022).

Inoltre, ai fini della valutazione della buona fede dell'*accipiens* di prestazioni indebite, costituisce un'argomentazione apparente il mero richiamo alla pronuncia delle Sezioni riunite n. 2/QM/2012 (*cf.* Sez. III, n. 64/2020); in merito ad un indebito scaturito dal superamento dei limiti di cumulabilità del trattamento ai superstiti con gli altri redditi del beneficiario, come previsti dall'art.1, comma 41, legge n. 335/1995 e dall'allegata tabella F, in ragione del difetto motivazionale, gli atti vengono rinviati al giudice di primo grado affinché si pronunci secondo le coordinate delineate dalle Sezioni Riunite di questa Corte con la sentenza n. 4/QM/2008 (*cf.* Sez. III, n. 65/2022); la decisione che attribuisce il diritto a pensione, ai sensi dell'art. 85 del T.U. n. 1092 del 1973, all'orfano maggiorenne senza verificare la sussistenza del requisito della vivenza a carico, è ritenuta solo apparentemente motivata (*cf.* Sez. III, n. 104/2022); la pretesa dell'erede in riassunzione del diritto a percepire la reversibilità della pensione di guerra già goduta dalla madre, a seguito della morte del collaterale

dell'originario ricorrente, risulta non sorretta da adeguata motivazione, in quanto basata solo sul requisito sanitario e non sugli altri presupposti, in merito ai quali occorre, eventualmente, rimettere gli atti al Ministero competente (*cf.* Sez. III, n. 257/2022); l'integrale recepimento di quanto affermato nel Foglio di proposta a rassegna del militare è stato ugualmente ritenuto inidoneo a spiegare la ragione della ritenuta assenza di rapporto fra il servizio militare e la sindrome ansioso - depressiva sofferta dal ricorrente, con conseguente annullamento della statuizione di primo grado (*cf.* Sez. III, n. 262/2022); è basata su una motivazione apparente la pronuncia fondata sulla sola trascrizione di parti della relazione medico-legale acquisita in istruttoria, senza alcuna esposizione delle ragioni per le quali, in contrario avviso con le controdeduzioni formulate dal perito di parte, le conclusioni del CTU dovessero ritenersi idonee a fondare la decisione di rigetto del ricorso (*cf.* Sez. II, n. 293/2022).

**a.7.** In merito ad un istituto di non frequente applicazione, vale a dire **l'opposizione di terzo**, si riporta un arresto che illustra quali caratteristiche debba rivestire la posizione dell'opponente ai fini dell'ammissibilità del ricorso promosso ai sensi dell'art. 200, comma 1, c.g.c. (c.d. opposizione di terzo ordinaria): nella sentenza n. 209/2022, la I Sezione Centrale d'Appello, ha ribadito la consolidata interpretazione della norma in commento alla cui stregua il terzo da tutelare deve trovarsi in una posizione del tutto autonoma rispetto a quella oggetto di accertamento giudiziale, quale litisconsorte necessario pretermesso; ai successori delle parti a titolo universale o particolare e, in generale, agli aventi causa – nei cui confronti la sentenza passata in giudicato pronunciata nei confronti del dante causa fa stato ex art. 2909 c.c. – è riservata la sola opposizione di terzo c.d. revocatoria di cui all'art. 202, comma 2 c.g.c.

### **b. Fattispecie frequentemente portate all'attenzione delle Sezioni d'Appello**

**b.1.** Diverse pronunce riguardano le richieste dei pensionati, che durante il servizio attivo avevano subito gli **effetti di blocchi e delle limitazioni sulla retribuzione**, a ricevere il trattamento di quiescenza che sarebbe loro spettato senza l'applicazione degli stessi.

Dopo l'adozione della pronuncia n. 167/2020 della Corte costituzionale, che ha confermato la legittimità costituzionale, anche ai fini previdenziali, del blocco retributivo, la giurisprudenza contabile si è consolidata nel respingere le pretese dei ricorrenti (*cf.* Sez. II, n. 290/2022).

**b.2.** Le istanze volte al riconoscimento del diritto alla integrale corresponsione del trattamento pensionistico, senza l'applicazione della **decurtazione percentuale prevista dall'art. 1, comma 261 della legge 30 dicembre 2018, n. 145**, e rivalutato senza il blocco imposto dall'art. 1, comma 260, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, hanno trovato parziale accoglimento in virtù della sentenza

n. 234/2020 della Consulta, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della prima delle disposizioni richiamate, nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati "per la durata di cinque anni", anziché "per la durata di tre anni" (cfr. Sez. III, n. 55/2022).

**b.3.** La spettanza della **pensione di inabilità, ex articolo 2, comma 12, della legge n. 335 del 1995**, è stata al centro di numerose vertenze.

Nelle pronunce adottate nell'anno trascorso è stata ribadita, tra l'altro, la necessità che il rapporto si sia interrotto a causa dell'infermità non dipendente da causa di servizio e non per altra ragione, quale la concorde volontà delle parti (cfr. Sez. III, n. 280/2022; vd. inoltre, Sez. II, n. 37/2022, la quale chiarisce che "l'invalidità non può limitarsi ad aleggiare come motivo inespresso seppur ragionevolmente provvisto di una forza persuasiva tale da orientare verso la decisione di porre termine all'attività lavorativa, ma ne deve costituire la reale, manifesta ed esclusiva causa di estinzione del rapporto").

Ancora, la domanda tesa a ottenere il trattamento in questione può essere presentata anche dal superstite dell'interessato che, nella qualità di erede, mira, *iure proprio*, a tutelare il diritto alla reversibilità del trattamento spettante al dante causa (cfr. Sez. III, n.108/2022)

Circa il *bonus* spettante ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche - iscritti alle forme di previdenza esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria - trovatisi, prima del raggiungimento dell'età pensionabile, nell'assoluta e permanente incapacità di svolgere qualsiasi attività lavorativa per infermità non dipendenti da causa di servizio, vi sono state interpretazioni contrastanti: secondo un primo indirizzo, andrebbe esteso al settore pubblico il termine di 60 anni di cui al D.M. n. 187/1997, previsto per il settore privato, mentre un opposto indirizzo interpretativo attribuisce prevalenza al dato letterale, ritenendo l'espressione "età pensionabile", contenuta nell' art. 2, comma 12, della l. n. 335/1995, destinata ad essere riempita di contenuto precettivo ad opera di fonti dello stesso livello legislativo e non attraverso previsioni della fonte regolamentare subordinata, tenendo quindi conto dell'elevazione dei requisiti anagrafici di accesso al trattamento di pensione (cfr. le sentenze della Sezione III, n. 162/2022, n. 261/2020 e n. 99/2022 della Sezione Sicilia, espressive dell'adesione alla seconda delle opzioni richiamate).

**b.4.** Nell'ambito delle pensioni militari, una *vexata quaestio* attiene **all'applicabilità dell'incremento previsto dall'art. 3, c. 7 del d. lgs. n. 165 del 1997 (c.d. moltiplicatore) ai militari che non erano nella condizione di poter accedere all'ausiliaria.**

Seppur incidentalmente, le Sezioni Riunite, nella sentenza n. 13/2019/QM, hanno chiarito che il beneficio, in quanto alternativo all'ausiliaria, spetta solamente in favore dei militari in possesso dei requisiti per transitare nell'ausiliaria, che, però, non possano accedervi per inidoneità psicofisica o

che debbano fuoriuscirne per sopravvenuta inidoneità e non a quelli cessati anticipatamente, per qualsiasi motivo, rispetto ai limiti anagrafici dal servizio attivo, privi di titolo di ingresso a tale peculiare regime.

L'attuale panorama giurisprudenziale si è ormai consolidato in conformità con le indicazioni offerte dall'organo di nomofilachia (*cf.* Sez. I, n. 2/2022; Sez. II, n. 15/2022, n. 16/2022, n. 151/2022, n.152/2022, n. 225/2022, n. 228/2022, n. 233/2022; n.272/2022; Sez. III, n.168/2022).

**b.5.** Nell'ambito della **ripetizione di indebito** si registrano alcuni significativi pronunciamenti.

Si richiama, in primo luogo, la pronuncia della II Sez. n. 91/2022, la quale ricostruisce analiticamente l'evoluzione giurisprudenziale in tema di indebito emerso in sede di conguaglio fra pensione provvisoria e definitiva, a partire dai contrasti all'origine della pronuncia delle Sezioni Riunite n. 7/2007/QM, fino all'ulteriore intervento dell'organo di nomofilachia, attuato mediante l'adozione delle sentenza n. 2/2012, che ha meglio precisato le caratteristiche del legittimo affidamento del pensionato, che deve sussistere al fine di comprimere il potere dell'amministrazione previdenziale di ripetere i maggiori ratei indebitamente corrisposti (*vd.* anche le sentenze della II Sezione n. 232/2022, che rimette la causa ai primi giudici per il mancato concreto riscontro degli elementi indicati in via generale nella sentenza dall'organo di nomofilachia e n. 234/2022, che, invece, considera sorretta da adeguate e approfondite argomentazioni il convincimento in ordine alla sussistenza della buona fede della percipiente).

La Sez. I, nella sentenza n. 273/2022, si è soffermata sia sulla misura, al netto o lordo delle ritenute fiscali, delle restituzioni poste a carico del pensionato, confermando l'orientamento secondo il quale, in materia di restituzione di prestazioni pensionistiche soggette a trattenuta alla fonte a titolo di acconto, va applicato, ove rilevante *ratione temporis*, l'art. 150, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, convertito nella legge n. 77 del 2020, il quale, intervenendo sull'art. 10 del d.P.R. n. 917/1986, ha stabilito che "*Le somme di cui alla lett. d)-bis del comma 1, se assoggettate a ritenuta, sono restituite al netto della ritenuta subita e non costituiscono oneri deducibili*", con la conseguenza che dall'indebito da restituire devono essere scomutate le trattenute. La stessa pronuncia ha convalidato il pronunciamento di primo grado nella parte in cui aveva escluso la rilevanza dello stato di buona o di mala fede dell'*accipiens*, secondo lo schema di cui all'art. 2033, nell'ipotesi in cui la *restitutio in integrum* sia correlata alla caducazione di una pronuncia di primo grado.

Altre decisioni hanno riguardato il tema degli indebiti scaturenti da liquidazioni disposte con procedure automatizzate.

La relativa disciplina è contenuta nell'art. 9 della legge n. 428/1985, il quale prevede che "*La revisione dei pagamenti ... disposti mediante procedure automatizzate dovrà essere espletata entro il termine di un anno dalle relative lavorazioni*" e che dette "*liquidazioni hanno carattere provvisorio*

*fino allo spirare del periodo previsto per la revisione”*, e nell’art. 5, comma 4, del d.P.R. n. 429/1986, il quale dispone che *“Resta comunque impregiudicata l’azione dell’amministrazione per il recupero, anche dopo tale termine, delle somme indebitamente corrisposte”*.

Nell’ambito di tale contesto, le Sezioni Riunite, in sede di risoluzione della questione di massima, con la sentenza n. 4 del 2008 chiarirono che *“nessun affidamento può essere riposto dal beneficiario, nel corso di detto arco temporale annuale, nella stabilizzazione e nella giustezza del trattamento percepito (proprio in quanto provvisorio e in via di revisione sulla base dei dati prodotti), né può al riguardo rilevare l’eventuale elemento soggettivo della buona fede, in quanto il recupero di eventuali indebiti maturati entro il termine annuale di che trattasi trova causa e legittimazione nella stessa ratio del dettato normativo”*, precisando che *“alla scadenza del termine annuale di che trattasi, si conclude ex lege il periodo di provvisorietà della liquidazione pensionistica disposta con procedura automatizzata, con cessazione della fase di incondizionata ripetibilità naturalmente collegata a tale fase, sicché il recupero di indebiti maturati oltre tale scadenza, pur rientrando tra le azioni di titolarità della p.a., resta comunque condizionato ... dalla valutazione della sussistenza di uno stato soggettivo di buona fede in capo al beneficiario di trattamento di reversibilità che abbia assolto agli obblighi di comunicazione posti a suo carico, e ciò dovendosi riconoscere adeguata tutela a quei titolari dei predetti trattamenti i quali, pur avendo assolto (spontaneamente o a richiesta dell’Istituto previdenziale) agli obblighi di comunicazione previsti per legge, si trovino ad essere destinatari, anche dopo la scadenza del termine annuale predetto (e a volte a ben più notevole distanza di tempo), di provvedimenti di recupero di indebiti formati ed accumulatisi senza alcuna loro negligenza, piuttosto dovuti ad errori addebitabili all’inerzia della pubblica amministrazione, protrattasi oltre l’unico limite temporale ragionevolmente fissato dal legislatore”*.

In definitiva, entro il termine annuale, l’INPS deve procedere al controllo ed alla revisione dei dati acquisiti, ai fini dell’applicazione della normativa di cui all’art.1, comma 41, legge n. 335/95, ed il recupero è consentito senza condizioni; una volta trascorso il predetto termine, il recupero è subordinato alla valutazione della sussistenza in capo al beneficiario del trattamento pensionistico di uno stato soggettivo di buona fede, esclusa in caso di omessa comunicazione del venir meno delle condizioni che hanno dato luogo all’attribuzione della pensione, nonché di qualsiasi altro evento che comporti una variazione della situazione reddituale, la cui comunicazione costituisce oggetto di un obbligo specificamente previsto a carico del pensionato (art. 86, quarto comma, e 197, settimo comma, del D.P.R. n. 1092/73, aggiunto dall’art. 44 del D.P.R. n. 429 del 1986).

Anche nel corso dell’ultimo anno, le Sezioni d’Appello hanno deciso le controversie loro sottoposte alla luce delle superiori coordinate, tracciate in sede nomofilattica (*cfr.* Sez. I, n. 156/2022; Sez. II, n.61/2022; Sez. d’Appello per la Sicilia n.62/2022).

La giurisprudenza, inoltre, si è occupata del caso di un orfano studente universitario cui era stato versato un trattamento non più dovuto sul conto corrente del genitore superstite, dichiarandone infondate le pretese volte a trattenere le prestazioni indebitamente ricevute per il tramite di un *adiectus solutionis causa* (cfr. Sez. II, n.106/2022).

### **c. Altre pronunce significative**

**c.1.** In ordine alla **riassorbibilità della perequazione automatica**, le Sezioni riunite, pronunciandosi con la sentenza n.7/2009/QM, affermarono il principio di diritto secondo il quale “*gli aumenti perequativi previsti dall’art. 11, comma 1, del decreto legislativo n.503/1992, costituiscono miglioramenti da considerare ai fini del riassorbimento disposto dall’art.1, comma 41, ultimo periodo della legge n.335/1995*”.

La III Sezione d’Appello ha inteso dare continuità a questo orientamento, sovvertendo, con la sentenza n. 174/2022, la statuizione del primo giudice che aveva aderito alla tesi affermata dalla Corte di cassazione, Sezione Lavoro, nella sentenza n. 5778/2012, alla cui stregua la perequazione dovrebbe considerarsi un incremento non effettivo del trattamento pensionistico, trattandosi di un mezzo utile per adeguare il trattamento all’aumentato costo della vita.

**c.2.** Circa la possibilità di un **arrotondamento del periodo dell’anzianità contribuiva posseduta alla data del 31 dicembre 1995**, al fine di ottenere il calcolo della pensione con il più favorevole sistema retributivo, la giurisprudenza appare ormai cristallizzata nel fornire una risposta negativa.

Ciò in quanto l’art.1, comma 13, l. n. 335/1995 detta una disciplina transitoria che dispone l’ultrattività di una regola – quella del metodo retributivo – ormai abrogata, non applicabile oltre i casi e i tempi in essa considerati; la soglia fissata, pertanto, si raggiunge o non si raggiunge, anche per un solo giorno, senza che sia possibile estendere la facoltà di arrotondamento di cui all’art. 3, l. n. 274/91, disposta per regolare altre situazioni (cfr. Sez. I, n. 204/2022 e n. 267/2022).

**c.3.** Altre controversie hanno riguardato il diritto alla pensione di militari destinatari di provvedimenti di **perdita del grado**, adottati in esito ad un provvedimento disciplinare.

Conformemente all’orientamento giurisprudenziale prevalente, si è ritenuto che la perdita del grado retroagisca al momento dell’avvio del procedimento disciplinare, poi definito con esito sfavorevole per l’interessato, il quale, se a quella data non possedeva i requisiti ordinari per l’accesso a pensione, perde il trattamento nel frattempo concessogli, venendo anche assoggettato al recupero di quanto in precedenza erogato (cfr. Sez. I, n. 253/2022 e n. 130/2022, riguardante un assistente capo della Polizia di Stato).

**c.4.** Le pronunce riguardanti l'attribuzione dei **benefici riguardanti l'esposizione all'amianto** di cui all'art. 13, comma 8, della legge n. 257 del 1992 hanno riguardato, in primo luogo, la decorrenza del relativo termine di prescrizione.

Al riguardo, come chiarito dalla Sezione III, nella sentenza n. 20/2022, non può invocarsi il principio di imprescrittibilità del diritto a pensione, trattandosi di un beneficio che, seppure previsto dalla legge "ai fini pensionistici", è dotato di una sua specifica individualità e autonomia, ancorato a presupposti propri e distinti da quelli relativi al diritto al trattamento ordinario; ciò premesso, il Collegio d'Appello ha confermato la statuizioni dei primi giudici che avevano ritenuto il termine decennale, decorrente dalla data della maturata consapevolezza dell'avvenuta esposizione, ormai trascorso, in assenza della proposizione di istanze rivolte all' INPS idonee ad esplicitare un'efficacia interruttiva, non valendo allo scopo la domanda di accertamento dell'avvenuta esposizione indirizzata all'INAIL (in senso conforme le decisioni della III Sezione nn. 52/2022 e 151/2022).

È stato evidenziato, inoltre, che per i lavoratori, per i quali è stata emessa una sentenza di riconoscimento di malattia professionale per esposizione, valgono i criteri di cui al comma 7 dell'art. 13 della L. 27 marzo 1992 n. 257 e non già quelli previsti dal successivo comma 8 (*cf.* Sez. III, sentenza n. 157/2022).

Si segnala, poi, sul tema del **ricongiungimento dei periodi lavorativi**, la sentenza della III Sezione n. 70/2022 in cui è stata affermata la prescrivibilità dell'azione volta ad ottenere la valutazione in pensione di un periodo contributivo nel termine ordinario decennale, soggetto ad interruzione con la proposizione della domanda giudiziale e anche con atti stragiudiziali, come la domanda amministrativa, avente efficacia interruttiva fino alla definizione del procedimento amministrativo di liquidazione, da concludersi, a mente dell'art. 5, comma 2, l. 29/1979, entro 180 giorni dalla data della domanda, precisandosi che l'avvio della fase contenziosa del procedimento amministrativo a mezzo del ricorso al Comitato di vigilanza interrompe il termine di prescrizione senza sospenderlo, dal momento che non integra una condizione di proponibilità della domanda giudiziale.

**c.5.** La questione della **pensionabilità dell'indennità di funzione e operativa di cui all'art. 18, terzo comma, D.P.C.M. 8/1980**, insorta a seguito di contrasto giurisprudenziale, è stata risolta dalle Sezioni Riunite con la sentenza n. 2/2018/QM, che ha interpretato l'art. 2, comma 9, della legge 8 agosto 1995, n. 335, nel senso che deve considerarsi abrogata la parte della disposizione che prevede la non pensionabilità degli emolumenti in oggetto.

La successiva giurisprudenza si è attenuta ai principi elaborati in sede nomofilattica, confermando la non valorizzabilità a fini pensionistici di queste indennità, corrisposte a copertura di disagi e pericoli connessi alla attività svolta e quale rimborso forfettario dei relativi oneri, tutti destinati a cessare con la fine del servizio attivo (*cf.* Sez. I, n. 543/2022; Sez. Sicilia n.118/2022)

**c.6.** Sul **personale militare transitato nei ruoli civili**, la giurisprudenza contabile conferma l'orientamento in precedenza espresso in merito all'inapplicabilità della particolare disciplina agevolata di cui all'art. 67 del D.P.R. n. 1092 del 1973, anziché di quella generale di cui al precedente art. 64, circa il requisito dell'inidoneità al servizio, ritenendosi che la salvezza dei diritti "quesiti" di cui all'art. 26, comma 1, lett. a), del D. P.R. n. 145/1981 debba intendersi quale permanente efficacia, nei confronti del personale smilitarizzato, dell'intervenuto riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità, ma non quale diritto "quesito" al riconoscimento della pensione privilegiata per il servizio militare in precedenza prestato, ai sensi del richiamato art. 67 (*cf.* Sez. I n.412/2022).

**c.7.** Si segnala, in riferimento alla **pensione di guerra di cui all'art. 76 del d.P.R. n. 915/1978**, la sentenza della II Sezione n. 104/2022, la quale, sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina di settore, giunge ad escludere, in assenza di un'esplicita previsione normativa, che il possesso della cittadinanza italiana da parte del coniuge superstite costituisca una condizione di concedibilità della pensione di reversibilità (si rinvia alla pronuncia per l'esauritiva ricostruzione della giurisprudenza costituzionale posta a fondamento dell'esegesi ritenuta preferibile, composto, fra l'altro, dalla sentenze n. 186/1985, n. 375/1989, n.495 del 1993, n. 286 del 1987, n. 405 del 1993 e, in particolare, n. 70/1999).

**c.8.** Va richiamata, infine, la decisione della Sezione I n. 283/2022, riguardante l'**assegno vitalizio di benemerenzza di cui all'art. 4 della legge n. 261 del 1967**, concesso ai perseguitati politici antifascisti o razziali che abbiano raggiunto il limite di età pensionabile o siano stati riconosciuti invalidi a proficuo lavoro ed esteso dall'art. 3 della legge 22 dicembre 1980, n. 932 ai familiari dei soggetti perseguitati; tale pronuncia chiarisce che per perseguitati devono intendersi coloro che, destinatari di misure limitative delle libertà personali nel periodo dal 7 luglio 1938 al 25 aprile 1945, furono vittime di violenza e di lesioni della personalità morale quali destinatari delle leggi razziali ed appartenenti ad un gruppo di persone regredite da cittadini partecipi della collettività nazionale ad individui privi di ogni prerogativa umana; inoltre, viene specificato che - spettando unicamente alla Commissione per le provvidenze ai perseguitati politici antifascisti o razziali istituita dall'art. 8 della legge 10 marzo 1955, n. 96, recante "*Provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti o razziali e dei loro familiari superstiti*", l'esame di ogni domanda volta all'accertamento della qualifica

di *ex* perseguitato politico o razziale - la condizione di perseguitato razziale, quand'anche sia stata espressamente riconosciuta ai fini dell'applicazione della legge 8 luglio 1971, n. 541 (riguardante l'applicazione estensiva dei benefici degli *ex* combattenti ed assimilati agli *ex* deportati ed agli *ex* perseguitati, sia politici che razziali) e della legge 15 aprile 1985, n. 140 (in materia di maggiorazioni pensionistiche), è da considerarsi estesa anche ai fini del riconoscimento dell'assegno di benemerenzza; la decisione, infine, si conforma ai principi elaborati dalle Sezioni Riunite che, con sentenza n. 26/2015/QM, hanno affermato che la condizione del raggiungimento dell'età pensionabile o, in alternativa, dell'invalidità a proficuo lavoro riguarda i soli beneficiari - in via diretta - dell'assegno vitalizio di benemerenzza, e non anche i familiari in sede di reversibilità, per i quali il sopra menzionato art. 4 rinvia unicamente alle “*disposizioni di legge vigenti in materia*”, da individuarsi, in particolare, nell'art. 70 del d.P.R. n. 915 del 1978, rilevando, quindi, esclusivamente il requisito dell'inabilità a proficuo lavoro e quello reddituale (*cf.* anche Sez. II n. 510/2022, che considera la sentenza di primo grado affetta dal vizio di motivazione apparente in ordine al requisito reddituale).

#### **d. Pronunce in materia di revocazione**

Anche la giurisprudenza più recente ha confermato la connotazione intrinsecamente eccezionale della **revocazione**, trattandosi di un rimedio capace di erodere il giudicato e di rimettere in discussione la regola del caso concreto.

Più in particolare, la Sez. I, nella sentenza n. 381/2022, su un ricorso promosso ai sensi dell'articolo 202, comma 1, lett. f) del c.g.c., non ravvisando abbagli o sviste in cui sarebbe incorso il giudicante, ha ribadito che le censure non possono essere rivolte ad aspetti sui quali la sentenza impugnata si sia soffermata (*cf.*, in senso conforme la decisione della stessa Sezione n. 370/2022 e la sentenza n. 209/2022); la Sez. II con la pronuncia n. 3/2022 ha rigettato l'appello della parte attrice che contestava il rigetto di un ricorso fondato su doglianze che tendevano a una revisione del giudizio espresso e, che, dunque, erano palesemente inammissibili; la stessa Sezione, con le sentenze n. 63/2022 e n. 201/2022, ha deciso su impugnazioni proposte *ex art.* 202, comma 1, lett. d) del c.g.c., escludendo la ricorrenza dei requisiti dell'incolpevole ignoranza in ordine alla preesistenza del documento e della rilevanza e decisività dello stesso.

La sentenza n. 178/2022 della II Sezione riconosce la sussistenza dell'errore revocatorio in presenza di una svista sulla classificazione di una delle infermità sofferte dall'interessato, refluenti sul calcolo complessivo del trattamento.

## **L'ESECUZIONE DELLE DECISIONI DELLA CORTE DEI CONTI**

*(V.P.G. SABRINA D'ALELIO e V.P.G. MARILISA BELTRAME)*

*Sommario: 1. L'esecuzione delle decisioni della Corte dei conti nel Codice di Giustizia Contabile. Il titolo esecutivo e le modifiche introdotte dal D.lgs 10 ottobre 2022, n. 149. 2. L'attività esecutiva. Il pubblico ministero territorialmente competente: funzioni di impulso, di vigilanza e di indirizzo. 3. Le problematiche connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi e gli incidenti nella fase dell'esecuzione. 4. I dati relativi all'esecuzione delle sentenze di condanna.*

### **1. L'esecuzione delle decisioni della Corte dei conti nel Codice di Giustizia Contabile. Il titolo esecutivo e le modifiche introdotte dal D.lgs 10 ottobre 2022, n. 149.**

Come noto, il giudizio di responsabilità amministrativo contabile è caratterizzato dalla natura pubblicistica dell'azione esercitata dalla Procura contabile, la quale agisce a tutela degli interessi economico - patrimoniali dello Stato (nonché delle amministrazioni regionali, delle autonomie locali e degli enti pubblici) per garantire la corretta gestione delle risorse patrimoniali e finanziarie fornite dal prelievo fiscale operato presso i cittadini; per tale ragione, la Procura contabile si attiva - nei singoli giudizi - a tutela della (specifica) Amministrazione Pubblica, esercitando tuttavia nel contempo la titolarità di un (superiore) interesse pubblico autonomo e generale, che non si esaurisce nella mera domanda di condanna verso il responsabile del danno.

In tale contesto, il Codice di Giustizia Contabile ha confermato il precedente impianto esecutivo delle sentenze di condanna ottenute dalla Procura erariale (soggetto titolare dell'azione risarcitoria), secondo un modello che rimette l'esecuzione delle predette decisioni alla esclusiva competenza delle amministrazioni beneficiarie delle pronunce (amministrazioni creditrici), che rimangono i soggetti titolari dell'azione esecutiva.

La procedura esecutiva delle sentenze della Corte dei conti si diversifica tuttavia da quella delle sentenze di condanna pronunciate dal giudice civile, ancorché il relativo processo esecutivo veda la competenza del plesso giudiziario ordinario. Ed invero la disciplina recata dal Codice (parte VII - titolo I - capo II - artt. 212-216) rappresenta un sistema normativo del tutto peculiare rispetto a quello relativo alle esecuzioni delle sentenze civili e amministrative, in coerenza con la specifica natura pubblica del credito erariale, prevedendo un ruolo del pubblico ministero (territorialmente competente) quale unico titolare delle funzioni di vigilanza e di monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze di condanna (art. 213) circa lo svolgimento dell'attività esecutiva dell'amministrazione danneggiata (art. 214) per il recupero del credito erariale, sia in via amministrativa (art. 215) sia

mediante esecuzione forzata innanzi al giudice ordinario (art. 216).

Con il c.d. primo correttivo al Codice contabile, ovvero il d. lgs. 7 ottobre 2019, n. 114, era stato modificato il capo relativo alla esecuzione delle sentenze di condanna, tramite gli artt. 90 e 91 che avevano introdotto variazioni o sostituzioni all'art. 212 (titolo esecutivo) e all'art. 214 (attività esecutiva dell'amministrazione o dell'ente danneggiato).

Successivamente, con Legge 26 novembre 2021 n. 206, è stata affidata al Governo la delega “*per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*”.

In attuazione della predetta delega, è stato adottato il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (GU n.243 del 17-10-2022 - Suppl. Ordinario n. 38), con il quale sono state introdotte numerose novità anche in materia di esecuzione forzata - aventi conseguenti riflessi sul procedimento di esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti - tra le quali si deve annoverare la sostituzione dell'*iter* di rilascio della formula esecutiva con la mera attestazione di conformità della copia al titolo originale<sup>120</sup>.

Tra le tante rilevanti innovazioni, con riferimento all'esecuzione delle sentenze di condanna del G.O., l'art. 3, comma 34 del d. lgs. 149/2022, ha infatti disposto che <<Al Libro III, Titolo I del codice di procedura civile sono apportate le seguenti modificazioni: (...) b) l'articolo 475 è sostituito dal seguente: «Art. 475 (Forma del titolo esecutivo giudiziale e del titolo ricevuto da notaio o da altro pubblico ufficiale). - Le sentenze, i provvedimenti e gli altri atti dell'autorità giudiziaria, nonché gli atti ricevuti da notaio o da altro pubblico ufficiale, per **valere come titolo per l'esecuzione forzata**, ai sensi dell'articolo 474, per la parte a favore della quale fu pronunciato il provvedimento o stipulata l'obbligazione, o per i suoi successori, devono essere **rilasciati in copia attestata conforme all'originale**, salvo che la legge disponga altrimenti» >> .

Si segnala inoltre – coerentemente con lo spirito della riforma – che, per effetto dell'art. 3, comma 34, lett. c) del d. lgs. 149/2022, l'articolo 476 c.p.c. (“Altre copie in forma esecutiva”) è stato abrogato<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Il regime transitorio delle modifiche introdotte è disciplinato dall'art. 35 del D. Lgs. 149/2022, il quale recita:<1. Le disposizioni del presente decreto, salvo che non sia diversamente disposto, hanno effetto a decorrere dal 30 giugno 2023 e si applicano ai procedimenti instaurati successivamente a tale data. Ai procedimenti pendenti alla data del 30 giugno 2023 si applicano le disposizioni anteriormente vigenti (...)>.

<sup>121</sup> Art. 476 c.p.c.: <Non può spedirsi senza giusto motivo più di una copia in forma esecutiva alla stessa parte. Le ulteriori copie sono chieste dalla parte interessata, in caso di provvedimento con ricorso al capo dell'ufficio che l'ha pronunciato, e negli altri casi al presidente del tribunale nella cui circoscrizione l'atto fu formato. Sull'istanza si provvede con decreto. Il cancelliere, il notaio o altro pubblico ufficiale che contravviene alle disposizioni del presente articolo è condannato a una pena pecuniaria da euro 1.000 a 5.000, con decreto del capo dell'ufficio o del presidente del tribunale competente a norma del secondo comma>.

Per quanto attiene al processo contabile, il d. lgs. 149/2022, all'art. 26 ("Ulteriori disposizioni in materia di esecuzione forzata"), comma 1, ha disposto la sostituzione dell'art. 212 ("titolo esecutivo") del codice di giustizia contabile, prevedendo che: <<Al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, l'articolo 212 è sostituito dal seguente: «Art. 212 (Titolo esecutivo). - 1. Le decisioni definitive di condanna, l'ordinanza esecutiva emessa ai sensi dell'articolo 132, comma 3, e i provvedimenti emessi ai sensi dell'articolo 134, comma 4, formati in **copia attestata conforme all'originale, valgono come titolo per l'esecuzione forzata** per la parte a favore della quale è stato pronunciato il provvedimento o per i suoi successori. 2. Il rilascio della copia attestata conforme all'originale alle amministrazioni interessate avviene d'ufficio, da parte della segreteria della sezione giurisdizionale»>>.

Con la sostituzione integrale del previgente testo dell'art. 212 è venuta meno – analogamente a quanto operato nel codice di procedura civile, mediante abrogazione espressa dello specifico art. 476 c.p.c.- la (restrittiva) disciplina del rilascio di ulteriori copie con formula esecutiva, precedentemente prevista al comma 4 dell'art. 212 c.g.c.<sup>122</sup>.

Nella disamina delle novità recate dal d. lgs. 149/2022, in attuazione della legge delega n. 206/2021, aventi interesse per le attività di competenza della Corte dei conti, merita segnalare l'intervento sul tema dell'incentivo alla conclusione di procedimenti di mediazione, anche ove la parte sia una P.A.

In merito la legge delega (art. 1, co. 4, lett. g) prevedeva che <<per i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001 «la conciliazione nel procedimento di mediazione ovvero in sede giudiziale non dà luogo a responsabilità contabile, salvo il caso in cui sussista dolo o colpa grave, consistente nella negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti» >>.

Il d. lgs. n. 149/2022, di attuazione, ha disposto con l'art. 8 ("Modifiche alla legge 14 gennaio

---

<sup>122</sup> L'art. 212 del c.g.c. disponeva:

*"1. Le decisioni definitive di condanna, l'ordinanza esecutiva emessa ai sensi dell'articolo 132, comma 3, e i provvedimenti emessi ai sensi dell'articolo 134, comma 4, per valere come titolo per l'esecuzione forzata, sono muniti della formula esecutiva.*

*2.La spedizione in forma esecutiva consiste nell'intestazione "Repubblica italiana - In nome della legge" e nell'apposizione da parte del dirigente della segreteria della sezione giurisdizionale, o del funzionario all'uopo delegato, sulla copia del provvedimento della formula: "Comandiamo a tutti gli ufficiali giudiziari che ne siano richiesti e a chiunque spetti, di mettere a esecuzione il presente titolo, al pubblico ministero di darvi assistenza, e a tutti gli ufficiali della forza pubblica di concorrervi, quando ne siano legalmente richiesti".*

*3.La spedizione del titolo in forma esecutiva può farsi soltanto a ciascuna delle parti a favore delle quali è stato pronunciato il provvedimento. Il rilascio della copia in forma esecutiva alle amministrazioni interessate avviene 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.*

*4.Non può spedirsi senza giusto motivo più di una copia in forma esecutiva a favore dell'ufficio del pubblico ministero. Le ulteriori copie sono chieste dalla parte interessata con motivata istanza al presidente della sezione, che provvede con decreto; la richiesta nell'interesse dell'amministrazione è fatta per il tramite del pubblico ministero.*

*5.Il dirigente della segreteria della sezione o il funzionario delegato che contravviene alle disposizioni del presente articolo è condannato a una pena pecuniaria da 1.000 a 5.000 euro, con decreto del presidente della sezione."*

1994, n. 20”) che: <<1. All'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il comma 1 è inserito il seguente: «1.1. In caso di conclusione di un accordo di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la responsabilità contabile è limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, consistente nella negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti» >> .

Si evidenzia che la nuova formulazione della disposizione citata introduce nell'ordinamento una definizione normativa dell'elemento soggettivo della colpa grave, rilevante in materia di responsabilità amministrativo-contabile.

## **2. L'attività esecutiva. Il pubblico ministero territorialmente competente: funzioni di impulso, di vigilanza e di indirizzo.**

Passando 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 giudiziari muniti della formula esecutiva, abbia ritenuto **di dover disciplinare il giudizio di interpretazione del titolo giudiziale** che, ai sensi dell'art. 211 del c.g.c., 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. Si tratta di un giudizio di carattere 'complementare' e 'strumentale': non a caso la locuzione iniziale 'ai fini della relativa esecuzione', ne evidenzia la propedeuticità rispetto all'azione esecutiva, essendo "volto esclusivamente a dirimere eventuali contrasti ed incertezze che insorgano in sede esecutiva in merito al contenuto precettivo della sentenza da eseguire" e non potendo incidere, in alcun modo, sul giudicato ormai formatosi, anche qualora si miri a "una riduzione del quantum del danno erariale da corrispondere all'Amministrazione danneggiata". Il giudizio di interpretazione viene, dunque, a collocarsi "nell'ambito della disciplina dell'esecuzione delle decisioni e si caratterizza per un'intima interconnessione genetico – funzionale con le forme di attuazione di quest'ultima. Esso, infatti, rappresenta un'ipotesi di cognizione eventuale del giudice contabile che, ancorché autonoma rispetto al procedimento seguito per l'esecuzione della decisione, è strutturalmente e funzionalmente connessa a quest'ultimo, non potendo l'interpretazione integrare o modificare in executivis le statuizioni contenute nella decisione, ma soltanto chiarirne i contenuti precettivi, così come emergono dal complesso motivazione – dispositivo" ( cfr. Corte conti, Sez. II appello n. 383/2022 e giur. ivi richiamata).

Il capo II della parte VII del codice è invece strettamente legato all'esecuzione delle sentenze di condanna. A mente dell'art. 212 (Titolo esecutivo) i provvedimenti giudiziari 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 (cfr. da ultimo Corte conti, III sez. appello n. 1/2022, che nel caso di specie ha ritenuto insussistenti i presupposti per la provvisoria esecuzione giacché con la sentenza di primo grado il sequestro era stato convertito in pignoramento e questo aveva già avuto inizio).

Passando nello specifico alle disposizioni che regolano l'attività esecutiva, si è già affermato come 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, da individuarsi nel Procuratore regionale, risulti 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. Ad essa spetta la decisione finale in ordine alle modalità esecutive relative alla riscossione del credito dal momento in cui, con la notifica della sentenza esecutiva (ora copia conforme all'originale, secondo la nuova versione dell'art. 212 c.g.c.) da parte dell'Amministrazione al condannato, ha inizio la fase esecutiva vera e propria (cfr. art. 213, comma 3 del c.g.c.).

Si sottolinea, a mente dell'art. 214 comma 3 c.g.c., l'obbligatorietà dell'azione di recupero da parte dell'Amministrazione, cui consegue la responsabilità erariale, disciplinare, dirigenziale e penale in ragione della mancata attuazione del recupero stesso (attività esecutiva vincolante nell'*an* e nel *quando*).

Il Codice di Giustizia Contabile all'art. 214, comma 5, prevede che la riscossione del credito erariale per mano dell'Amministrazione titolare del credito possa avvenire mediante: il recupero in via amministrativa; l'esecuzione forzata di cui al III libro del codice di procedura civile; nonché mediante l'iscrizione a ruolo ai sensi della normativa concernente, rispettivamente, la riscossione dei crediti dello Stato, degli enti locali e territoriali. Le attività in dettaglio sono regolate - senza sostanziali elementi di novità rispetto alla disciplina delle sopresse disposizioni di cui al d.P.R. n. 260/1998 - dagli artt. 214-216 del codice, con una scelta attuativa delle modalità di recupero da

condursi in ragione dell'entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tal fine rilevante (discrezionalità nel *quomodo*).

Alla luce delle vigenti disposizioni l'Amministrazione creditrice risulta, pertanto, intestataria di un'ampia libertà in ordine alla scelta delle modalità esecutive da esperire per la riscossione del credito, cosicché, in assenza di un ordine legale di preferenza, il recupero in via amministrativa non sempre costituisce la fase sostanzialmente obbligatoria che precede l'accesso all'esecuzione forzata o all'iscrizione a ruolo. Va considerato che, in ogni caso, il recupero in via amministrativa 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). Ne consegue che, anche alla luce delle nuove disposizioni normative, l'amministrazione creditrice debba ritenersi vincolata al principio secondo cui *“electa una via, non datur recursus ad alteram”*.

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).

E' 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 (art. 215, comma 3) nonché all'approvazione del piano di rateizzazione, il cui potere in capo al P.M. appare di natura mista, connotato sia da elementi della funzione di vigilanza che della funzione di indirizzo ( art. 215, comma 5).

L'attività di consulenza del pubblico ministero è prevista, invece, dall'art. 216, comma 2, laddove

è statuito che, nel corso della procedura esecutiva innanzi al giudice ordinario, la P.A. procedente debba sottoporre alla valutazione del pubblico ministero territorialmente competente le “*problematiche eventualmente insorgenti al riguardo*”.

A questo proposito, 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 lo stesso art. 216, comma 3, prevede testualmente che **il credito della p.a. “è assistito da privilegio ai sensi dell’art. 2750 del c.c. 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).

E’ tuttavia opportuno evidenziare che se, da un lato, il potere di vigilanza del PM è esteso a tutte le Amministrazioni titolari del credito erariale, dall’altro risultano 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).

Come già rilevato nella memoria dello scorso anno, 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<sup>123</sup> e di contestuale comunicazione al Procuratore regionale dell’attività di esecuzione<sup>124</sup>.

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 (cfr. Corte conti, sez.

---

<sup>123</sup> Si veda l’art. 214, comma 3, e l’art. 215, comma 2 c.g.c. che riproducono il testo dell’art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 260/1998 con specifico riferimento al recupero con ritenuta.

<sup>124</sup> Si veda l’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*”.

giurisdizionale Calabria n. 45/2021, infra).

Invero, l'attività di vigilanza e di monitoraggio sulla esecuzione delle sentenze di condanna da parte del pubblico ministero 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 ancora 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”*.

In definitiva, il ruolo e il potere del PM contabile nella fase della esecuzione delle sentenze risultano rafforzati dalle disposizioni del nuovo Codice di Giustizia Contabile (artt. 212- 216), come peraltro ribadito dalla stessa Corte dei conti con **Deliberazione SCCLEG /8/2021/Prev.** con cui è stato dichiarato *“il non luogo a deliberare in ordine alle questioni di massima e alla pronuncia sul visto”* con riferimento ad un accordo solutorio<sup>125</sup>, trattandosi di competenza rimessa esclusivamente alla valutazione del PM contabile in sede di esecuzione con la quale non è possibile interferire, in quanto *“non sarebbe coerente con le norme dettate dal codice di giustizia contabile ritenere assoggettabili a controllo preventivo decreti di approvazione di contratti che, come quello in esame, sono strettamente correlati all'esecuzione di sentenze di condanna pronunciate dal giudice contabile, non potendo escludersi che il controllo sul provvedimento possa implicare valutazioni in ordine ad aspetti che il legislatore ha voluto fossero di esclusiva competenza del pubblico ministero.”*

Quanto agli obblighi di comunicazione circa lo stato del recupero, sopra accennati, si evidenzia che la modulistica predisposta consente l'aggiornamento delle partite contabili riscosse e da riscuotere, aperte su ogni provvedimento decisionale di condanna e su ogni singolo condannato, e

---

<sup>125</sup> La fattispecie riguardava la rinuncia da parte dell'Amministrazione ad una garanzia reale per un credito privilegiato ai sensi dell'art. 216, comma 3, del codice di giustizia contabile, quale è quello erariale derivante da sentenza di condanna in sede di giudizio di responsabilità amministrativa.

deve essere accompagnata da note informative del funzionario responsabile sullo stato di esecuzione delle procedure. A tale riguardo si evidenzia come la tempistica prevista dal legislatore (“*decorso tre mesi dalla chiusura dell’esercizio finanziario*”, ai sensi dell’art. 214 , comma 8, c.g.c.) non consenta alla Procura Generale di acquisire in tempo utile i dati completi sullo stato dei recuperi effettuati nell’anno di riferimento, poiché gli stessi (nella migliore delle ipotesi) sono disponibili non prima del 31 marzo dell’anno successivo, producendo inevitabili ripercussioni sui dati finali relativi all’effettivo ammontare dei recuperi che le Procure regionali devono trasmettere annualmente alla Procura generale della Corte dei conti a fini statistici.

### **3. Le problematiche connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi e gli incidenti nella fase dell’esecuzione.**

Problematiche ulteriori, in sede di esecuzione, possono venir in rilievo nel caso in cui l’Amministrazione debba portare ad esecuzione una sentenza di condanna esecutiva nei confronti degli eredi del soggetto, condannato dalla Corte dei conti, che sia nel frattempo 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, l’art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994 prevede che “*La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale. (...) Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi d’illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi*”. Detta norma regola, perciò, l’obbligazione degli eredi secondo un modello diverso da quello dell’obbligazione di diritto comune, potendo la trasmissibilità del debito risarcitorio riconoscersi solo se si accerti la sussistenza “*dell’illecito arricchimento del dante causa*” e del “*conseguente indebito arricchimento degli eredi*”. Vi è quindi una norma sostanziale che autorizza la trasmissibilità del debito agli eredi solo a date condizioni.

In questo contesto si colloca l’art. 108 del c.g.c. a mente del quale “*se prima della costituzione o dell’udienza sopravviene la morte di una delle parti, il processo è interrotto, salvo che coloro ai quali spetta di proseguirlo si costituiscano volontariamente, oppure l’altra parte provveda a citarli in riassunzione*”. In merito si richiama la speciale disposizione prevista dal comma 6 dello stesso articolo, secondo cui “*nell’udienza di discussione, il pubblico ministero, se ritiene non sussistere i presupposti per la riassunzione nei confronti degli eredi, può chiedere l’immediata declaratoria di estinzione del processo nei confronti della parte colpita dall’evento interruttivo*” .

In applicazione di tali disposizioni, ove non sussistano i presupposti per la riassunzione del giudizio nei confronti degli eredi, stante l'insussistenza dell'illecito arricchimento del *dante causa* e l'indebito arricchimento degli eredi stessi, il pubblico ministero, nell'udienza di discussione della causa, può chiedere l'immediata declaratoria di estinzione del processo nei confronti della parte colpita dall'evento interruttivo (cfr. da ultimo Corte conti, II appello n. 229/2022; Corte conti I appello n. 325/2022, nonché Corte conti, sez. giur. Lazio, n. 797/2021, *ex multis*).

I limiti della trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio sono ribaditi anche dall'art. 188 del c.g.c., rubricato "Effetti dell'estinzione del procedimento di impugnazione", 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.

Si legge in proposito nella più recente giurisprudenza della Corte dei conti che il giudizio di appello "*si estingue nei confronti della parte colpita dall'evento interruttivo e gli effetti sono quelli delineati all'art. 188 c.g.c. nel senso che l'estinzione del procedimento d'appello (...) fa passare in giudicato la sentenza impugnata, salvo che ne siano stati modificati gli effetti con provvedimenti pronunciati nel procedimento estinto e ferma la disciplina dei limiti della trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio,*" il che implica "*che il debito risarcitorio del pubblico dipendente, accertato dal giudice contabile anche con sentenza passata in giudicato, si trasmette agli eredi al solo ricorrere dei presupposti indicati dalla normativa sostanziale*", ovvero quello dell'illecito arricchimento del *de cuius* (cfr. Corte conti, III appello n. 288 del 2021 che richiama Cass. S.U. n. 19280/2018).

In coerenza con tali assunti, anche nel diverso caso in cui la sentenza di condanna sia stata pronunciata nei confronti del *de cuius* e debba essere portata ad esecuzione nei confronti degli eredi, il debito si trasmette a questi ultimi esclusivamente nell'ipotesi di un loro indebito arricchimento conseguente all'illecito arricchimento del *dante causa*, cosicché solo in presenza di questi presupposti l'amministrazione potrà procedere al relativo recupero. Occorre, tuttavia, evidenziare che, non essendo automatica la trasmissione del debito agli eredi, 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 l'insussistenza del loro illecito arricchimento, e con essa quella dei presupposti della trasmissibilità del debito (cfr. *infra*).

Sulla questione dell'indebito arricchimento degli eredi la giurisprudenza contabile ha, infatti, fissato canoni generali (da ultimo ribaditi con sentenze Corte conti, II appello, nn. 238/2022 e 287/2022) ma chiaramente già espressi nella sentenza della Sezione giurisdizionale Lazio n. 61 del 2017, laddove, nel richiamare autorevoli precedenti al riguardo, si è 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 anti-giuridico. In tale contesto è stato 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*” e che 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*”.

Alla luce di questi principi, in tema di responsabilità degli eredi indebitamente arricchiti 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, anche nell'ipotesi di accettazione dell'eredità con il beneficio d'inventario (cfr. da ultimo, Corte conti, II sez. appello n. 126/2020).

Nel caso della rinuncia all'eredità da parte dell'erede, si configura in tale ipotesi un difetto di legittimazione passiva del rinunciante nel relativo giudizio (cfr. Corte conti, II sez. appello n. 1/2022).

Giova, comunque, evidenziare che se l'indebito arricchimento dell'erede 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. La giurisprudenza è, infatti, concorde nel ritenere che in tutte le ipotesi in cui difetti l'illecito arricchimento in capo al *de cuius* non si possa neppure astrattamente porre la questione dell'indebito arricchimento degli eredi stessi (cfr. Corte conti, II appello n. 128/2020 e Corte conti, I appello n. 300/2021)

Anche di recente 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).

Se questi sono i principi e le disposizioni che regolamentano la disciplina derogatoria della trasmissibilità del debito ereditario, diversi sono i problemi che possono insorgere nella fase esecutiva. Uno di questi è costituito dal fatto che, in alcuni casi, l’esecuzione delle sentenze di condanna da parte della P.A. è tutt’altro che tempestiva e tende a protrarsi nel tempo. Tuttavia, laddove *medio tempore* si verifichi il decesso del soggetto condannato con sentenza passata in giudicato, con impossibilità di agire nei confronti degli eredi ( in ipotesi di insussistenza dell’illecito arricchimento del *de cuius*), non v’è dubbio che debba ritenersi sussistente la responsabilità amministrativo-contabile di colui che (responsabile del procedimento di esecuzione delle sentenze di condanna all’interno dell’Amministrazione) non si sia attivato nel termine decennale dal giudicato contabile per il recupero del credito erariale (cfr. Corte conti, Sezione giurisdizionale Calabria n. 45/2021, cit.).

Diverso è, invece, il caso in cui in sede di esecuzione venga promossa un’azione volta a far constatare l’assenza dei presupposti per la trasmissibilità del debito del proprio dante causa, per insussistenza o meno di un titolo esecutivo.

In proposito, si richiamano gli arresti della Corte di Cassazione che con decisione Sez. III, 29 novembre 2018, n. 30856 ha ribadito quanto già espresso dalle Sezioni Unite con la pronuncia n. 19280 del 2018, ovvero il principio *“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 assunti ha fatto applicazione anche la giurisprudenza della Corte dei conti nell’ambito di un giudizio di opposizione all’esecuzione di 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 del 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 Sez. giurisdizionale della Sardegna. La Sezione ha esaminato il ricorso con cui un erede chiedeva che fosse accertata la mancata trasmissione nei suoi confronti del debito risarcitorio a carico del dante causa, derivante dalla sentenza definitiva di condanna della Corte di conti e che, per l’effetto, fosse dichiarata l’inesistenza del diritto da parte della P.A. a procedere (anche per il tramite dell’Agenzia delle Entrate) nei suoi confronti, unitamente alla nullità dell’atto di intimazione dell’Agenzia delle Entrate.

In merito il giudicante definiva il procedimento instaurato come “giudizio ad istanza di parte” (inquadabile tra quelli disciplinati dagli artt. 172 e 176 del c.g.c.),<sup>126</sup> al quale veniva ricondotto il *genus* delle azioni di accertamento negativo di responsabilità, 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 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. La fattispecie non risultava aver ad oggetto un’opposizione all’esecuzione, ma rappresentava 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*

---

<sup>126</sup> Normativa che sostanzialmente riproduce la previsione dell’art. 58, comma 1 del r.d. n. 1038/1933.

*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 a favore 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).

La Corte dei conti ha dato applicazione a questi assunti laddove, in adesione all'ormai consolidato principio secondo cui, in presenza del presupposto dell'illecito arricchimento del *de cuius*, gli eredi avrebbero dovuto fornire la prova contraria alla presunzione del loro indebito arricchimento, ha affermato la trasmissibilità del debito ereditario nei confronti degli eredi nel caso di una sentenza di condanna pronunciata nei confronti di soggetto successivamente deceduto (cfr. Corte dei conti, sez. II appello n.274/2020).

Da ultimo, infine, una recente 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).

#### **4. I dati relativi all'esecuzione delle sentenze di condanna.**

Pur tenendo conto delle difficoltà operative in cui versa l'amministrazione creditrice nel recupero degli importi indicati nelle sentenze definitive di condanna, del perdurante quadro emergenziale da Covid- 19, nonché del piano di rateizzazione previsto dall'art. 215 del c.g.c. per l'agente pubblico in rapporto di lavoro, di impiego o di servizio con la PA, nel corso dell'anno **2022** l'importo recuperato sulle sentenze di primo e secondo grado, nonché sui riti speciali di cui agli art. 130 e seguenti del c.g.c, ivi compreso quello relativo alla "definizione agevolata", è stato pari ad **euro 95.708.194,92**.

Nell'importo indicato risulta ricompreso il dato relativo ai recuperi finanziari avvenuti prima della fase giudiziale strettamente intesa, e cioè a **seguito di invito a dedurre** o per effetto dell'attività istruttoria compiuta dalle Procure nel corso dell'anno 2022; tale dato singolarmente considerato – vedasi specifica Tabella riportata – ammonta ad **euro 9.948.347,59**.

<b>RECUPERI ANNO 2022 (Dati delle Procure)</b>			
<b>PROCURA</b>	<b>Importi di sentenze di condanna di I e II grado</b>	<b>importi recuperati a seguito di - rito abbreviato - definizione agevolata - riti speciali</b>	<b>importi recuperati in corso di istruttoria E/O di invito a dedurre</b>
PROCURA REGIONALE ABRUZZO	449.914,66 €	24.364,22 €	25.973,51 €
PROCURA REGIONALE BASILICATA	262.709,68 €		1.346,56 €
PROCURA REGIONALE CALABRIA	1.362.989,86 €	665.584,70 €	4.224.959,60 €
PROCURA REGIONALE CAMPANIA	322.721,48 €	383.467,52 €	37.252,32 €
PROCURA REGIONALE EMILIA ROMAGNA	2.322.970,66 €	110.622,71 €	174.971,36 €
PROCURA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA	355.052,08 €	4.048,20 €	266.048,09 €
PROCURA REGIONALE LAZIO	31.711.067,05 €	312.426,03 €	2.442.442,05 €
PROCURA REGIONALE LIGURIA	794.959,85 €	406.024,09 €	165.970,45 €
PROCURA REGIONALE LOMBARDIA	6.898.551,00 €	460.422,04 €	436.281,22 €
PROCURA REGIONALE MARCHE	249.304,53 €	18.566,65 €	124.370,99 €
PROCURA REGIONALE MOLISE	337.159,65 €		21.221,78 €
PROCURA REGIONALE PIEMONTE	5.865.202,29 €	411.801,84 €	37.004,39 €
PROCURA REGIONALE PUGLIA	2.655.653,37 €	41.484,29 €	273.464,73 €
PROCURA REGIONALE SARDEGNA	511.420,33 €	2.232,00 €	
PROCURA REGIONALE SICILIA	2.350.647,57 €	100.686,22 €	335.760,90 €
PROCURA REGIONALE TOSCANA	481.178,36 €	17.582,95 €	83.777,74 €
PROCURA REGIONALE TRENTO ALTO ADIGE - BZ	307.350,58 €	103.780,52 €	337.940,72 €
PROCURA REGIONALE TRENTO ALTO ADIGE - TN	632.857,85 €	94.302,26 €	135.734,46 €
PROCURA REGIONALE UMBRIA	128.609,36 €	6.656,28 €	64.302,14 €
PROCURA REGIONALE VALLE D'AOSTA	270.374,47 €	14.493,07 €	6.082,96 €
PROCURA REGIONALE VENETO	23.939.862,62 €	370.744,44 €	753.441,62 €
<b>TOTALE</b>	<b>82.210.557,30 €</b>	<b>3.549.290,03 €</b>	<b>9.948.347,59 €</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>95.708.194,92 €</b>		

## CAPITOLO VI

### **A) LE MISURE DI SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE ED ALLE IMPRESE: PRINCIPALI QUESTIONI INTERPRETATIVE ED APPLICATIVE ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA (V.P.G. GIULIA DE FRANCISCIS e V.P.G. MARILISA BELTRAME)**

*Sommario: 1. Quadro di sintesi degli strumenti introdotti dal legislatore; 1.1. Le osservazioni della Corte dei conti sulle misure di sostegno; 2, Analisi dei principali istituti e primi arresti giurisprudenziali; 2.1 Il reddito di cittadinanza; 2.1.1. Gli elementi di criticità emersi nella struttura e nel funzionamento del beneficio: prime pronunce della giurisprudenza ordinaria e contabile; 2.2. Gli interventi a sostegno della liquidità delle imprese, assistiti dalla garanzia statale; 2.2.1. Il Fondo di garanzia per le Piccole e Medie imprese – PMI; 2.2.2. I finanziamenti assistiti dalla garanzia SACE; 3. Riflessioni conclusive.*

#### **1. Quadro di sintesi degli strumenti introdotti dal legislatore.**

A seguito della pandemia da virus Covid-19 lo Stato italiano, come tutti gli altri Paesi europei, ha introdotto misure finanziarie di notevole valore per fronteggiare le plurime problematiche socio-economiche, acuitesi con l'emergenza sanitaria.

Le tipologie di interventi hanno riguardato, tra gli altri, l'erogazione di sovvenzioni e sussidi a lavoratori, dipendenti e autonomi, nonché alle imprese, tramite la sospensione o il rinvio della riscossione di alcune imposte e della restituzione di prestiti e contributi (es: mutui), oltre a misure di supporto per il pagamento di bollette e affitti: in sostanza le principali direttrici di azione seguite dal Governo italiano possono essere ricondotte alle categorie delle misure fiscali e di supporto alle imprese.

Come meglio approfondito nei paragrafi seguenti, risulta che una parte ingente delle risorse stanziata è stata convogliata in strumenti di sostegno della liquidità delle aziende, disponendo meccanismi di moratoria unitamente al potenziamento degli strumenti di garanzia.

I primi interventi recanti misure di sostegno alle famiglie ed all'economia si sono registrati con il c.d. "*Decreto Cura Italia*" (D.L. 17 marzo 2020, n. 18<sup>127</sup>, "Misure urgenti per fornire un immediato

---

<sup>127</sup> Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (GU Serie Generale n.70 del 17-03-2020).

sostegno alle persone, alla sanità ed al mondo del lavoro”), cui ha fatto seguito il c.d. “*Decreto Liquidità*” (D.L. 8 aprile 2020, n. 23)<sup>128</sup>.

Con il *Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34*, convertito in Legge 17 luglio 2020, n. 77, (“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”)<sup>129</sup>, sono stati ulteriormente stanziati circa 55 miliardi di euro a sostegno del comparto sanitario, nonché del tessuto sociale e produttivo, stabilendo contributi a fondo perduto (con erogazione direttamente sul conto corrente bancario o postale per le imprese presentanti un calo di fatturato).

In particolare, l'art. 115 del D.L. 34/2020 ha inciso sulla problematica dei ritardi nei pagamenti verso le imprese da parte delle pubbliche amministrazioni, prevedendo l'istituzione di un Fondo (12 miliardi di euro per il 2020) per assicurare un'anticipazione di liquidità, destinata alla copertura dei debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili di Regioni, Province Autonome, Enti Locali ed enti del Servizio Sanitario Nazionale.

A tale provvedimento ha fatto seguito il c.d. “*Decreto Agosto*” (D.L. 14 agosto 2020, n. 104), convertito in legge 13 ottobre 2020, n. 126<sup>130</sup>, che ha previsto risorse aggiuntive per i sopra citati comparti, introducendo specifici ammortizzatori sociali e nuove norme per favorire la ripresa economica.

Successivamente il Governo ha adottato i cc.dd. “*Decreti Ristori*” (Decreto-Legge 28 ottobre 2020 n. 137; Decreto-Legge 9 novembre 2020 n. 149; Decreto-Legge 23 novembre 2020 n. 154; Decreto-Legge 30 novembre 2020 n. 157) recanti misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, sempre connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19: contributi a fondo perduto, sospensione di imposte, contributi e versamenti, nuove settimane di cassa integrazione e ulteriori mesi di Reddito di emergenza<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> Decreto-Legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito in legge 5 giugno 2020, n. 40, “Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali” (GU Serie Generale n.94 del 08-04-2020).

<sup>129</sup> c.d. *Decreto Rilancio* (GU Serie Generale n.128 del 19-05-2020 - Suppl. Ordinario n. 21). Detto provvedimento, tra gli altri, ha introdotto il “superbonus” al 110%, ovvero una misura di incentivazione alla ristrutturazione del patrimonio edilizio che si fonda su un meccanismo di credito d'imposta superiore alla spesa effettuata per migliorare la classe energetica dell'unità immobiliare o la sua tenuta sismica. Il credito di imposta può essere trasformato in sconto in fattura o trasferito a un istituto di credito, creando una sorta di cartolarizzazione del titolo, negoziabile nei confronti di determinati soggetti autorizzati.

<sup>130</sup> DECRETO-LEGGE 14 agosto 2020, n. 104 “Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia” (GU Serie Generale n.203 del 14-08-2020 - Suppl. Ordinario n. 30)

<sup>131</sup> <Il decreto dispone misure con impieghi per circa 18,2 miliardi (pari all'1,1 per cento del PIL) nel 2020, per 9,8 miliardi (0,6 per cento del PIL) nel 2021 e ben inferiori nel biennio successivo (0,4 miliardi nel 2022 e 0,1 nel 2023). Tali impieghi nel 2020 si suddividono in maniera analoga tra maggiori uscite (9,1 miliardi, per la quasi totalità di natura corrente) e minori entrate (9 miliardi) e nel 2021 riguardano essenzialmente maggiori uscite (9,3 miliardi)> di cui <Complessivamente, sono stimati maggiori oneri pari a 6,7 miliardi nel 2020 e 7,7 nel 2021 (tab. 2): all'erogazione del nuovo contributo a fondo perduto sono destinati 4,5 miliardi nel 2020 e 0,6 miliardi nel 2021; al rifinanziamento di alcune misure settoriali già adottate nei precedenti decreti 2,2 miliardi nel 2020 e 7,1 nel 2021> (fonte: UPB – ufficio parlamentare del bilancio – Focus tematico n. 3 del 23 dicembre 2020).

Tutti i suddetti decreti sono stati convertiti con legge 18 dicembre 2020, n. 176 <sup>132</sup>.

Con il *Decreto-Legge 22 marzo 2021, n. 41*, convertito in legge 21 maggio 2021, n. 69, (“Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19”) <sup>133</sup> il Governo ha varato il c.d. “*Decreto Sostegni*” a sostegno di operatori economici, lavoratori, salute, sicurezza, servizi territoriali e diversi settori specifici.

A detto provvedimento ha fatto seguito il “*Decreto Imprese, Lavoro, Giovani e Salute*” (D.L. 25 maggio 2021, n. 73 “*Sostegni bis*”, convertito in legge 23 luglio 2021, n. 106), finalizzato a potenziare ed estendere gli strumenti di contrasto alla diffusione del contagio e a contenere l’impatto sociale ed economico delle misure di prevenzione adottate: sono stati previsti interventi in favore delle attività imprenditoriali ed economiche, l’abbattimento di costi fissi, ulteriori agevolazioni per l’accesso al credito da parte delle imprese, nonché forme di sostegno al lavoro e alle politiche sociali, agli enti territoriali, ai giovani, alla scuola e alla ricerca.

Noto come “*Decreto Sostegni ter*”, il successivo Decreto-Legge **27 gennaio 2022, n. 4** (convertito con Legge 28 marzo 2022, n. 25, “Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico”) <sup>134</sup> ha – tra le altre cose – introdotto correttivi utili a sostenere il mondo delle imprese, per ridurre gli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico <sup>135</sup>.

Tra i provvedimenti di maggior interesse per le attività della Corte dei conti si registra l’art. 49, comma 1, del decreto Cura Italia unitamente all’articolo 13 del decreto Liquidità, che hanno determinato un potenziamento dell'intervento del **Fondo di garanzia per le PMI**, nato come strumento di agevolazione finanziaria rivolto alle piccole e medie imprese presenti sul territorio nazionale, ed istituito con legge n. 662/1996, art. 2, comma 100, lettera a).

Per effetto delle misure straordinarie disposte, infatti, l’accesso al Fondo risulta ora disponibile anche da persone fisiche esercenti attività d’impresa, arti o professioni, associazioni professionali e società tra professionisti, agenti di assicurazione, subagenti di assicurazioni e *broker* iscritti alla rispettiva sezione del registro unico degli intermediari assicurativi e riassicurativi, enti del Terzo

---

<sup>132</sup> Il provvedimento, oltre a convertire in legge con modificazioni il c.d. Decreto Ristori (D.L. n. 137/2020), abroga espressamente i Decreti Ristori bis (D.L. n. 149/2020), Ristori ter (D.L. n. 154/2020) e Ristori quater (D.L. n. 157/2020), con salvezza degli atti e dei provvedimenti adottati, nonché degli effetti prodotti e dei rapporti giuridici sorti, nel frattempo, sulla base degli stessi (in GU Serie Generale n.319 del 24-12-2020 - Suppl. Ordinario n. 43).

<sup>133</sup> (GU Serie Generale n.70 del 22-03-2021)

<sup>134</sup> (GU Serie Generale n.73 del 28-03-2022 - Suppl. Ordinario n. 13)

<sup>135</sup> Il Decreto “Sostegni ter” prevede che, ad integrazione di quanto disposto dall’articolo 1, comma 504, della Legge 30 dicembre 2021, n. 234, l’Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) provvede ad annullare, per il primo trimestre 2022, con decorrenza dal 1° gennaio 2022, le aliquote relative agli oneri generali di sistema applicate alle utenze con potenza disponibile pari o superiore a 16,5 kW.

settore, compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti, esercenti attività di impresa o commerciale, anche in via non esclusiva o prevalente o finalizzata all'autofinanziamento. Su tale argomento verranno svolte più articolate considerazioni *infra* (par. 2.2).

Da ultimo si segnala il **Decreto-Legge 17 maggio 2022, n. 50** (c.d. **decreto Aiuti**: “Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina”) <sup>136</sup>, che ha apportato nuove disposizioni in materia di energia (prevedendo semplificazione dei procedimenti di autorizzazione di impianti di rigassificazione, di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, ecc.), ed introdotto norme a favore della ripresa economica, della produttività delle imprese e dell’attrazione di investimenti (con interventi in materia di appalti pubblici e di concessioni, nonché di TPL e Enti locali). Per quanto riguarda le imprese, il decreto ha, contemporaneamente, da un lato introdotto misure di sostegno e, dall’altro, ampliato il contributo straordinario (maggior prelievo) a carico di quelle del settore energetico <sup>137</sup>.

Al primo decreto-legge “Aiuti” hanno fatto seguito i decreti:

“**Aiuti bis**”, Decreto-Legge 9 agosto 2022, n. 115 <sup>138</sup>, “Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali” (in GU n. 185 del 9 agosto 2022). Il provvedimento ha introdotto misure relative a proroghe dei crediti di imposta alle imprese per l'acquisto di gas ed energia; agevolazioni alle imprese per investimenti in aree di interesse strategico; il rifinanziamento dei contratti di sviluppo industriale e del Fondo per il sostegno del potere d'acquisto dei lavoratori autonomi, portando la dotazione finanziaria a 600 milioni di euro per il 2022; il rifinanziamento del Fondo per "bonus trasporti" con implemento del Fondo dedicato al sostegno delle famiglie per la fruizione dei servizi di trasporto pubblico, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche

---

<sup>136</sup> convertito con Legge 15 luglio 2022, n. 9 (in G.U. 15/07/2022, n. 164).

<sup>137</sup> Si riporta il testo dell’audizione predisposta dall’Ufficio parlamentare di bilancio (U.P.B.) in occasione della discussione parlamentare per la legge di conversione: <<Tra le principali misure in favore delle imprese emerge l’innalzamento delle aliquote dei crediti di imposta già previsti nel DL 17/2022 e nel DL 21/2022 per compensare i maggiori costi, determinati dal rincaro dei prezzi, effettivamente sostenuti per l’acquisto di energia e di gas naturale nel primo e nel secondo trimestre del 2022. Da tale aumento deriverebbero maggiori aiuti alle imprese per 0,9 miliardi. Complessivamente, considerando anche i precedenti decreti, i contributi erogati alle imprese per le spese energetiche ammonterebbero a 4,3 miliardi nel 2022 (il 18,2 per cento degli interventi complessivi per il caro energia, pari a 23,6 miliardi). Alle imprese energivore, che consumano il 50 per cento del totale della spesa di elettricità, è riservato il 58 per cento degli aiuti per il contenimento dei costi dell’energia, mentre alle imprese gasivore, che consumano l’88 per cento del totale della spesa di gas, è riservato oltre l’82 per cento degli aiuti. Un secondo gruppo di interventi è finalizzato a sostenere la liquidità delle imprese con misure che seguono i criteri del Quadro temporaneo (Temporary Crisis Framework) recentemente approvato dalla Commissione europea per fronteggiare la nuova crisi internazionale e consentire agli Stati di sostenere, da un lato, le attività colpite direttamente o indirettamente dalla guerra in Ucraina e, dall’altro, di fornire aiuti alle imprese per compensare, almeno parzialmente, l’aumento dei costi dell’energia. Si tratta di misure che utilizzano gli strumenti già istituiti nel 2020 – Garanzia Italia e regime straordinario di garanzia pubblica per le PMI attraverso il Fondo Centrale di garanzia – e consolidati nel corso del 2021 a supporto della liquidità di impresa durante l’emergenza sanitaria da COVID-19. Un terzo gruppo di interventi ha natura più generale – di sostegno alla ripresa economica e alla produttività e internazionalizzazione delle imprese – e prevede un incremento dell’aliquota dei crediti di imposta per gli investimenti immateriali e per le spese di formazione 4.0. A copertura di parte degli oneri finanziari del decreto per gli aiuti a famiglie e imprese viene potenziato il contributo straordinario introdotto con il DL 21/2022 a carico delle imprese del settore dell’energia che hanno potenzialmente beneficiato dell’aumento dei prezzi e delle tariffe dell’energia>>.

<sup>138</sup> Convertito con legge 21 settembre 2022, n. 142 (GU Serie Generale n.221 del 21.09.2022).

Sociali (art. 35, Decreto Aiuti), con previsione di una dotazione di 180 milioni di euro per il 2022. In generale si tratta di interventi in materia di energia, politiche sociali e industriali per contrastare gli effetti economici della crisi internazionale.

“**Aiuti ter**”, Decreto-Legge 23.09.2022, n. 144 <sup>139</sup> (in GU 23 settembre 2022, n. 223), recante “Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”, il quale introduce varie misure di sostegno, tra cui una nuova indennità *una tantum* a beneficio dei lavoratori dipendenti in aggiunta al bonus di 200 euro riconosciuto, ai sensi del D.L. n. 50/2022, ai titolari di un reddito non superiore a 35 mila euro <sup>140</sup>. Vengono inoltre rafforzate le disposizioni “anti-delocalizzazioni” delle produzioni aziendali, a tutela dell’occupazione sul territorio nazionale e della produttività del Paese, nonché tese a scoraggiare la chiusura e la cessione di attività di imprese che non vertono in situazione di crisi aziendale.

“**Aiuti quater**”, Decreto-Legge 18.11.2022, n. 176, (in GU 18 novembre 2022, n. 270), che si colloca nel solco dei precedenti, prorogando alcune delle disposizioni in tema di bonus per le imprese energivore, gasivore, non energivore e non gasivore, ed interviene su alcune importanti disposizioni quali quelle relative al superbonus che viene abbassato, dal 2023, al 90% (ad eccezione dei casi con lavori con CILA presentata).

*Nel quadro degli interventi in argomento si inscrivono altresì gli impegni ed i progetti declinati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che, come noto, prevede un complesso ed articolato programma di misure per lo sviluppo di tutti i principali settori dell'economia.*

Secondo le schede esemplificative elaborate dal Ministro della Pubblica Amministrazione - Funzione Pubblica <<*la stima nella ripartizione delle risorse del PNRR prevede il 18,7% della dotazione complessiva del Piano a favore di “incentivi e crediti di imposta alle imprese”. È la seconda voce di spesa in assoluto dopo il 32,6% di investimenti in “lavori di costruzione e opere di edilizia civile”. Inoltre, il 2,4% del totale del Piano è destinato alla “riduzione di contributi datoriali” a favore delle imprese. (...) Le misure di incentivazione fiscale incluse nel Piano Transizione 4.0 sono un tassello fondamentale della strategia complessiva per aumentare produttività, competitività e sostenibilità delle imprese italiane*>>.

---

<sup>139</sup> Convertito con legge 17 novembre 2022, n. 175 (in G.U. n. 269 del 17.11.2022).

<sup>140</sup> In favore dei lavoratori autonomi e dei professionisti iscritti all’Inps e alle casse di previdenza private, il decreto prevede un’integrazione, pari a 150 euro, dell’indennità introdotta dall’art. 33 del D.L. n. 50/2022, ove il reddito complessivo del 2021 non risulti superiore a 20 mila euro. L’art. 19 riconosce inoltre, per il mese di novembre 2022, un importo *una tantum* del valore di 150 euro per i soggetti destinatari dell’indennità di disoccupazione NASpi e DisColl, titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, dottorandi e assegnisti di ricerca, nonché dei nuclei familiari beneficiari del reddito di cittadinanza.

La complessità degli interventi previsti nel PNRR e le modalità di attuazione delle singole misure di sostegno – che prevedono progettualità condivisa tra Stato, Regioni, Enti locali e soggetti beneficiari – non consentono, tuttavia, una specifica trattazione nella presente sede. Sull’attuazione degli stessi questa Corte esercita, peraltro, specifiche funzioni di vigilanza, mediante il controllo c.d. “concomitante”, previsto dall’art 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazione nella legge 11 settembre 2020 n. 120, che viene operato sui principali piani, programmi e progetti <sup>141</sup>.

### **1.1. Le osservazioni della Corte dei conti sulle misure di sostegno.**

Nell’ambito delle sue funzioni questa Corte è intervenuta più volte nella disamina, a favore del Parlamento, dei numerosi provvedimenti normativi in adozione, operanti sulla finanza pubblica. In merito a tale tematica appare opportuno riportare alcuni significativi passi riassuntivi dei rilievi formulati da parte delle Sezioni Riunite in sede di controllo.

In primo luogo, appare di interesse la memoria prodotta dalle Sezioni Riunite in relazione al **Decreto-Legge n. 34/2020**, con cui si sono valutati la dimensione e l’impatto delle misure adottate sul complessivo quadro finanziario nazionale.

<< Il complesso delle misure finalizzate a preservare il sistema produttivo (Titolo II), ivi incluso il settore bancario (Titolo VII), assorbe una quota rilevante della portata finanziaria del provvedimento all’esame. Al netto degli interventi fiscali in materia di IRAP, le risorse destinate a tale finalità ammontano, in termini di saldo netto da finanziare, ad oltre 95 miliardi nel triennio (...). Le principali forme di sostegno previste nel decreto si atteggiano in modo differente, in ragione delle dimensioni dell’impresa destinataria. In dettaglio, per le **realità imprenditoriali più piccole** (con ricavi fino a 5 milioni), l’intervento pubblico assume la veste di contributo a fondo perduto (art. 25). La platea dei beneficiari viene individuata sulla base dell’impatto negativo subito per effetto dell’emergenza epidemiologica, che deve tradursi in una riduzione superiore ad un terzo del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 rispetto al corrispondente periodo del 2019; tale condizionalità non si applica per i nuovi soggetti che hanno avviato la propria attività nel 2019 o che già versavano in situazioni di emergenza per altri eventi calamitosi al momento dell’esplosione della crisi sanitaria. Le dimensioni del contributo sono variabili, in quanto determinate in proporzione alla perdita di fatturato tendenziale nel mese di aprile, attraverso l’applicazione di tassi percentuali decrescenti (20, 15 e 10 per cento), in ragione della soglia

---

<sup>141</sup> Detta attività di controllo è esercitata dal Collegio del controllo concomitante istituito presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. L’attività del controllo è intestata al Collegio ed è esercitata in autonomia sulla base del programma annuale deliberato dallo stesso Collegio, nel quadro della programmazione generale dei controlli definito dalle Sezioni riunite ai sensi dell’art. 5 del regolamento di organizzazione delle funzioni di controllo approvato con Delibera n. 14/DEL/2000.

dimensionale del beneficiario (la norma individua a tal fine tre fasce di fatturato). È altresì fissata una soglia minima al contributo a fondo perduto (*floor*), pari a mille euro, per le persone fisiche, e due mila euro per le altre imprese (...). Per le **imprese di medie dimensioni** (con ricavi compresi tra 5 e 50 milioni), con veste di società di capitali, le quali abbiano subito una contrazione dei ricavi nel bimestre marzo-aprile 2020 superiore al 33 per cento del medesimo periodo del 2019, il sostegno pubblico assume la forma di un duplice credito d'imposta, teso ad incentivare le politiche di riequilibrio della struttura patrimoniale, attraverso operazioni di aumento di capitale a pagamento da deliberarsi entro la fine dell'anno (art. 26). Il credito di imposta spetta sia ai sottoscrittori degli aumenti di capitale (nella misura del 20 per cento del conferimento fino al tetto massimo di 2 milioni), sia alla società ripatrimonializzata (nella misura del 50 per cento delle perdite eccedenti il 10 per cento del patrimonio netto, fino a concorrenza del 30 per cento dell'aumento di capitale deliberato). Coerentemente con le finalità di rafforzamento patrimoniale, il decreto subordina l'agevolazione ad una serie di condizionalità: l'obbligo di mantenimento della partecipazione per tre anni, il divieto di distribuire riserve nel medesimo periodo; l'esclusione dal beneficio delle operazioni infragruppo che non determinano un'effettiva iniezione di nuovi mezzi patrimoniali. (...). Infine, l'intervento di sostegno e di rilancio economico destinato alle **realità societarie italiane di grandi dimensioni** (contraddistinte da un fatturato annuo superiore a 50 milioni) trova attuazione attraverso una complessa operazione che vede il coinvolgimento diretto di Cassa depositi e prestiti S.p.A. (CDP S.p.A.). In dettaglio, quest'ultima è autorizzata alla costituzione, con deliberazione assembleare, di un patrimonio destinato ("Patrimonio Rilancio"), mediante specifici conferimenti di beni e rapporti giuridici da parte del MEF. A tal fine il decreto autorizza l'emissione di titoli di stato per 44 miliardi, non rientranti nel limite alle emissioni nette previste per il 2020 dalla legge di bilancio, da assegnare a CDP S.p.A. (...) Oltre all'introduzione di nuovi strumenti di sostegno, il decreto "Rilancio" prevede il rafforzamento di alcune misure esistenti, disponendone significativi rifinanziamenti per il 2020, che scontano stime al rialzo in merito ai rispettivi livelli di operatività. Sul punto, per rilevanza finanziaria, si richiamano in primo luogo quelli attinenti all'accesso al credito rappresentate dallo schema Garanzia Italia gestito da SACE S.p.A. e dal Fondo di garanzia per le PMI. Con riferimento alla prima misura si assiste all'incremento di 30 miliardi delle dotazioni del fondo destinato alla copertura delle garanzie concesse SACE S.p.A. (istituito dal d.l. n. 23/2020), all'interno del quale, come detto, figurano anche le risorse, pari a 1,7 miliardi, finalizzate alla misura di sostegno alle compagnie assicurative; per quanto concerne il Fondo di garanzia, il decreto dispone l'incremento di 3,95 miliardi delle relative dotazioni finanziarie che si aggiungono alle risorse (circa 3,2 miliardi) già previste nei precedenti provvedimenti emergenziali.>>

Vengono poi in rilievo le osservazioni rese da questa Corte in sede di Audizione avanti al Senato in merito al **D.L. 41/2021 (Decreto Sostegni)**, sempre incentrate sull'incidenza finanziaria degli interventi di sostegno disposti-

<< Gli interventi possono essere raggruppati in 9 aree principali, di cui 5 rappresentano circa l'97 per cento dell'impegno di risorse complessivo sul 2021. Alle misure di sostegno delle imprese e dell'economia sono destinati 15,8 miliardi delle maggiori risorse, in termini di contabilità economica (il 50,3 per cento del totale). Si tratta prevalentemente di contributi e ristori destinati ai soggetti più danneggiati dalla crisi: tra questi, i contributi a fondo perduto per 11,2 miliardi e alcuni interventi a carattere settoriale come quelli da attuare da parte delle regioni a favore delle attività svolte nei **comuni a vocazione montana**, del settore dello spettacolo e del sistema fieristico. Di rilievo sono anche gli esoneri dal pagamento dei contributi previdenziali per i **lavoratori autonomi e i professionisti** con reddito non superiore ai 50.000 euro che hanno registrato nel 2020 un calo del fatturato non inferiore al 33 per cento (1,5 miliardi) e gli annullamenti dei debiti fiscali sia quelli di importo residuo fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione tra il 2000 e il 2010, sia le mancate sanzioni dovute a seguito del controllo sulle dichiarazioni relative a 2017 e al 2018. Ad esse si aggiungono l'ulteriore proroga dei termini di versamento dei carichi fiscali e contributivi disposta dall'articolo 68 del d.l. 18/2020 (per 1,3 miliardi). Il 17 per cento degli interventi è poi destinato a misure in campo sanitario (oltre 5,3 miliardi). La parte maggiore delle risorse va ai vaccini e alla campagna vaccinale (3,7 miliardi), a cui si aggiungono gli 1,5 miliardi destinati per ora in maniera indistinta al Fondo per le emergenze nazionali a fronte del perdurare dello stato di emergenza Covid19. Limitate sono invece le somme per il personale pubblico e gli acquisti di beni e servizi. Alle misure per il lavoro sono destinati poco meno di 4 miliardi (circa il 13 per cento del totale). Si tratta in prevalenza di ulteriori fondi per i trattamenti di **cassa integrazione ordinaria e in deroga** (2,4 miliardi) e di contributi e ristori destinati ai **lavoratori stagionali del turismo**, degli stabilimenti termali, dello spettacolo e degli incaricati alle vendite (1,2 miliardi). Minor rilievo hanno poi gli esoneri contributivi, come quello a favore delle filiere dell'agricoltura e della pesca (350 milioni). Sono sostanzialmente destinate all'aumento degli interventi per il **reddito di cittadinanza e di emergenza** le misure per il sostegno delle famiglie. Dei 2,7 miliardi riconducibili a questa area di spesa, il 92 per cento è destinato a tale finalità. Di minor rilievo finanziario sono le somme destinate al **fondo per le persone con disabilità** e quelle per il terzo settore. Il decreto interviene di nuovo per sostenere le **amministrazioni territoriali**, le cui entrate sono state incise dal rallentamento dell'attività economica in conseguenza della crisi sanitaria. Ammontano a 2,5 miliardi (l'8 per cento del totale) gli interventi per gli enti territoriali. Si tratta nell'anno delle somme da ripartire tra gli enti locali e le regioni a ristoro delle perdite di gettito dovute alla crisi e

alle spese per le funzioni fondamentali. A queste si aggiungono quelle destinate a compensare le **mancate entrate dell'imposta di soggiorno** e quelle, sempre da ripartire tra le regioni, per gestire interventi a favore delle categorie economiche più colpite dall'emergenza sanitaria.>>

In sede di parificazione del rendiconto dello Stato per l'esercizio finanziario 2021, avvenuto in data 24 giugno 2022, la Corte dei conti ha fornito, inoltre, alcuni dati relativi all'impiego delle risorse finanziarie da parte del MEF, relativamente ai vari provvedimenti di sostegno ed incentivazione sopra esaminati. Dalla relazione delle SSRR in sede di Controllo <sup>142</sup> è risultato quanto di seguito esposto.

<< A valere sulla programmazione per il 2022, si segnalano alcuni interventi in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico operati attraverso il decreto-legge n.4 del 2022, c.d. "Sostegni-ter", e il decreto legge n. 17 del 2022 c.d. decreto "Energia", emanato per far fronte alla crisi energetica. Inoltre, a seguito dei conflitti internazionali, sono state adottate misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi Ucraina. A tal fine il d.l. n. 21 del 2022 dispone la riduzione delle aliquote di accisa sui carburanti dal 22 marzo al 21 aprile 2022, nonché una serie di interventi che rafforzano quelli già previsti del decreto "Energia" sostenendo le imprese anche tramite strumenti di garanzia, potenziando le attività di sorveglianza sui prezzi e di monitoraggio nel mercato del gas naturale. Nell'ambito del settore energetico è intervenuto anche il d.l. n. 50 del 2022, che ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo pari a 30 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2043 al fine di limitare il rischio sopportato dalle imprese di rigassificazione. Tale decreto che contiene disposizioni riferibili a molteplici materie, al fine di sopperire alle esigenze di liquidità delle imprese con sede in Italia, riconducibili alle conseguenze economiche negative derivanti dalla aggressione militare russa contro la Repubblica ucraina, è intervenuto con una misura che autorizza SACE S.p.A. a concedere, fino al 31 dicembre 2022, garanzie, in conformità alla normativa europea in tema di aiuti di Stato, in favore di banche, di istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e degli altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, per finanziamenti sotto qualsiasi forma in favore delle imprese - ivi inclusa l'apertura di credito documentaria finalizzata a supportare le importazioni verso l'Italia di materie prime o fattori di produzione, la cui catena di approvvigionamento sia stata interrotta o abbia subito rincari per effetto dalla crisi attuale.>>

<sup>142</sup> Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2021 – Volume II – Tomo I -

## 2. Analisi dei principali istituti e primi arresti giurisprudenziali

Come illustrato nel capitolo introduttivo, la sopravvenienza della crisi pandemica ha indotto lo Stato italiano ad adottare straordinarie misure di sostegno sia alle capacità reddituali individuali che alla liquidità del sistema imprenditoriale, in particolare – da un lato – intervenendo con lo strumento del reddito di cittadinanza e – dall’altro - favorendo l’accesso delle aziende al credito, attraverso l’ampliamento delle soluzioni di finanziamento assistite dalla garanzia statale, concessa dal Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese e da SACE s.p.a.

Sul piano giuridico-contabile gli strumenti in esame pongono plurime e rilevanti questioni di natura interpretativa ed applicativa, che - in relazione alle evidenti ragioni di pubblico interesse che hanno sotteso la loro introduzione – involgono altresì la perimetrazione degli spazi della giurisdizione di questa Corte, in funzione di tutela delle finalità per le quali sono destinate ad operare.

Se, invero, le obiettive esigenze di tempestività nell’erogazione di tali aiuti hanno ragionevolmente comportato la previsione di un ampio utilizzo dell’autocertificazione da parte dei singoli e delle aziende istanti, nondimeno si presenta stringente e rilevante la necessità di presidiare il corretto impiego delle pertinenti risorse. Ciò, sul duplice versante del contrasto di eventuali fenomeni illeciti di rilievo penale, nonché di condotte foriere di danno erariale per l’illegittima apprensione e/o dispersione dei contributi e dei finanziamenti in discussione.

Prima di esaminare i diversi profili di complessità nell’inquadramento giuridico degli ausili in discussione, è opportuno richiamarne gli elementi strutturali e funzionali salienti.

### 2.1. Il reddito di cittadinanza.

Il **reddito di cittadinanza** (in seguito, RDC) è una “*misura di contrasto alla povertà finalizzata al reinserimento nel mondo del lavoro e all’inclusione sociale, istituita con il decreto legge n. 4/2019 (convertito con modificazioni dalla legge n. 26/2019). Nel caso in cui tutti i componenti del nucleo abbiano un’età pari o superiore a 67 anni (oppure se convivono con persone in condizione di disabilità grave o non autosufficienza di età inferiore a 67 anni), il reddito di cittadinanza viene chiamato Pensione di Cittadinanza (PdC)*”<sup>143</sup>.

Il RDC è stato definito come una misura di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale, che si concretizza in un sostegno economico ad integrazione dei redditi familiari, associato ad un percorso di reinserimento lavorativo e sociale, di

---

<sup>143</sup> Decreto-Legge 28 gennaio 2019, n. 4 Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, conv. con legge 28 marzo 2019, n. 26, (in GU Serie Generale n.75 del 29-03-2019).

Per l’illustrazione dell’istituto si veda: INPS brochure “REDDITO E PENSIONE DI CITTADINANZA” novembre 2020.

cui i beneficiari sono protagonisti tramite la sottoscrizione di un “Patto per il lavoro o un Patto per l'inclusione sociale”, obbligandosi a seguire un percorso personalizzato.<sup>144</sup>

Il RDC è riconosciuto ai **nuclei familiari** per i quali il richiedente la prestazione sia:

- ✓ cittadino italiano o di un Paese dell'Unione europea;
- ✓ familiare di un cittadino italiano o dell'Unione europea titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente;
- ✓ cittadino di un paese terzo in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o apolide in possesso di analogo permesso;

È inoltre necessario essere residenti in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo<sup>145</sup>. Il richiedente il beneficio, inoltre, non deve essere sottoposto a misura cautelare personale e non deve essere stato condannato in via definitiva intervenuta nei 10 anni precedenti la richiesta per uno dei delitti previsti negli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter, 422 e 640 bis del codice penale.

Per beneficiare del contributo il **nucleo familiare** deve possedere, congiuntamente<sup>146</sup>:

- ✓ un ISEE in corso di validità inferiore a 9.360 euro;
- ✓ un patrimonio immobiliare in Italia e all'estero (come definito ai fini ISEE) inferiore a 30.000 euro, senza considerare la casa di abitazione;
- ✓ un patrimonio mobiliare (come definito ai fini ISEE: depositi, conti correnti, ecc.) inferiore a: 6.000 euro per i nuclei composti da un solo componente; 8.000 euro per i nuclei composti da due componenti; 10.000 euro per i nuclei composti da tre o più componenti (soglia aumentata di 1.000 euro per ogni figlio a partire dal terzo);
- ✓ un valore del reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui.

Il Reddito di cittadinanza è compatibile con il godimento della NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego), DIS-COLL (indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata) e di altro strumento di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria. L'importo dell'assegno è determinato tenendo conto, attraverso una scala di equivalenza, del numero di componenti il nucleo familiare.

---

<sup>144</sup> Si veda: sito del “Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Reddito di Cittadinanza”.

<sup>145</sup> Si veda Corte cost. sent. n. 19/2022 << *L'orizzonte temporale della misura non è dunque di breve periodo, considerando sia la durata del beneficio sia il risultato perseguito. Gli obiettivi dell'intervento implicano infatti una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato. In questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di cittadinanza, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la ratio della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza*>>.

<sup>146</sup> Per accedere alla misura è inoltre necessario che nessun componente del nucleo familiare possieda autoveicoli immatricolati la prima volta nei 6 mesi antecedenti la richiesta, o autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc oppure motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei 2 anni antecedenti (sono esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità); navi e imbarcazioni da diporto (art. 3, c.1, D.lgs. 171/2005).

Ai sensi dell'art. 4, comma 1, del D.L. 4/2019 (Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale) <<L'erogazione del beneficio e' condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilita' al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, nelle modalita' di cui al presente articolo, nonche' all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attivita' al servizio della comunita', di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonche' altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale>>. Ai sensi del successivo comma 4 <<La domanda di Rdc resa dall'interessato all'INPS per se' e tutti i componenti maggiorenni del nucleo, come definito dall'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, tenuti agli obblighi connessi alla fruizione del Rdc ai sensi del comma 2, equivale a dichiarazione di immediata disponibilita' al lavoro, ed e' trasmessa dall'INPS all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), ai fini dell'inserimento nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro. La domanda di Rdc che non contiene le dichiarazioni di immediata disponibilita' al lavoro di cui al presente comma e' improcedibile>>.

I beneficiari sono tenuti a <<(...) svolgere ricerca attiva del lavoro, verificando la presenza di nuove offerte di lavoro, secondo le ulteriori modalita' definite nel Patto per il lavoro, che, comunque, individua il diario delle attivita' che devono essere svolte settimanalmente; la ricerca attiva del lavoro e' verificata presso il centro per l'impiego in presenza con frequenza almeno mensile; in caso di mancata presentazione senza comprovato giustificato motivo si applica la decadenza dal beneficio; 3) accettare di essere avviato alle attivita' individuate nel Patto per il lavoro; 4) sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione, su indicazione dei servizi competenti e in attinenza alle competenze certificate; 5) accettare almeno una di due offerte di lavoro congrue>> (art. 4, comma 8, n. 2). Si definisce – ai sensi di legge (art. 4, comma 9, lett.a) - <<congrua un'offerta dalle caratteristiche seguenti: a) entro ottanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, se si tratta di prima offerta, ovvero, fermo quanto previsto alla lettera d), ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di seconda offerta>>.

Il **beneficio economico** si compone di due parti: una integra il reddito familiare fino alla soglia di 6.000 euro moltiplicati per la scala di equivalenza (7.560 euro per la Pensione di cittadinanza), e una incrementa il beneficio di un ammontare annuo pari al canone di locazione fino ad un massimo di 3.360 euro (1.800 euro per la Pensione di cittadinanza)<sup>147</sup>. L'importo complessivo, sommate le due componenti, non può comunque superare i 9.360 euro annui (780 euro mensili), moltiplicati per la

---

<sup>147</sup> È prevista anche una integrazione per famiglie proprietarie della casa di abitazione, laddove sia stato acceso un mutuo: in questo caso l'integrazione, pari al massimo alla rata del mutuo, non può superare 1.800 euro.

scala di equivalenza e ridotti per il valore del reddito familiare. Il beneficio è riconosciuto per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi e può essere rinnovato, previa sospensione di un mese prima di ciascun rinnovo (art. 3, comma 6).

Il beneficio viene **erogato su una Carta di pagamento elettronica** (la Carta RDC) rilasciata dal gestore del servizio Poste Italiane SpA, che consente di: effettuare prelievi di contante entro un limite mensile<sup>148</sup>; effettuare un bonifico mensile SEPA/Postagiuro in Ufficio Postale per pagare la rata dell'affitto in favore del locatore indicato nel contratto di locazione, o la rata del mutuo all'intermediario che ha concesso il mutuo; pagare tutte le utenze domestiche ed altri servizi quali, a titolo esemplificativo, le mense scolastiche, presso gli Uffici Postali (con bollettini o MAV postali) e presso tutti gli esercizi commerciali abilitati (tabaccai, supermercati, bar, ecc.). La carta consente inoltre l'acquisto di ogni genere di beni di consumo e servizi, ad eccezione di alcune specifiche categorie (acquisto, noleggio e leasing di navi e imbarcazioni da diporto, nonché servizi portuali; armi; materiale pornografico e beni e servizi per adulti; servizi finanziari e creditizi; servizi di trasferimento di denaro; servizi assicurativi; articoli di gioielleria; articoli di pellicceria; acquisti presso gallerie d'arte e affini; acquisti in club privati. ecc.)<sup>149</sup>, con il divieto di impiegare il contributo per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità.

La **decadenza** dal RDC interviene quando uno dei componenti il nucleo familiare: non effettua la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o non sottoscrive il Patto per il lavoro ovvero il Patto per l'inclusione sociale, ovvero non partecipa, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione; non aderisce ai progetti utili alla collettività, nel caso in cui il comune di residenza li abbia istituiti; non accetta almeno una delle due offerte di lavoro congrue oppure, in caso di rinnovo, non accetta la prima offerta di lavoro congrua; non comunica l'eventuale variazione della condizione occupazionale oppure effettua comunicazioni mendaci producendo un beneficio economico del Reddito di cittadinanza maggiore. Viene disposta la decadenza dal beneficio nel caso in cui il percettore venga trovato intento a svolgere attività di lavoro dipendente, ovvero attività di lavoro autonomo o di impresa, senza averlo comunicato.

Le false dichiarazioni rese per ottenere o mantenere indebitamente il beneficio comportano responsabilità penale punita con la reclusione, rispettivamente, da due a sei anni e da uno a tre anni (omessa comunicazione all'ente erogatore delle variazioni di reddito o patrimonio) con concorrente decadenza dal beneficio con efficacia retroattiva, comportante la restituzione di quanto indebitamente percepito. La revoca del Reddito di cittadinanza viene disposta dall'Inps.

---

<sup>148</sup> Pari a 100 euro per i nuclei familiari composti da un singolo individuo (incrementato in base alla scala di equivalenza, che tiene conto del numero di componenti il nucleo, ed ha un valore massimo di 2,2).

<sup>149</sup> L'elenco completo è disponibile nel Decreto ministeriale 19 aprile 2019, consultabile sul sito del Ministero del lavoro.

Secondo i dati riportati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nel “Reddito di cittadinanza - Rapporto Annuale 2020 relativo all’anno 2019 <sup>150</sup> << dal 1° aprile 2019 al 30 giugno 2020, quasi 3,5 milioni di individui hanno beneficiato della misura, per un totale di quasi 1,5 milioni di famiglie, che hanno ricevuto in media un ammontare mensile che va da 525 euro (solo reddito) a 561 euro (reddito e integrazione per l’affitto) a 641 euro (reddito e integrazione per il mutuo). Al 30 giugno 2020, 2,7 milioni di individui, per un totale di 1,1 milioni di famiglie, beneficiavano del reddito, mentre ulteriori 137mila individui, corrispondenti a 120mila nuclei familiari, beneficiavano della pensione di cittadinanza (...). Un dato da segnalare è quello relativo ai minori e ai giovani. Nel solo 2019, sono stati più di 700mila i minorenni coinvolti, quasi 1 milione le persone beneficiarie di età inferiore ai 25 anni>>. Dai dati forniti dall’INPS,<sup>151</sup> nel 2020 il numero di nuclei familiari richiedenti è stato pari a 1,46 milioni e nel 2021 hanno richiesto la prestazione 1,16 milioni di nuclei.

Rileva l’INPS, nel Rapporto RDC di ottobre 2022, che <<I nuclei beneficiari di almeno una mensilità di RdC/PdC nell’anno 2019 sono stati 1,1 milioni, per un totale di 2,7 milioni di persone coinvolte; nell’anno 2020 i nuclei sono stati 1,6 milioni, per un totale di 3,7 milioni di persone coinvolte. I numeri sono saliti ulteriormente nel 2021, infatti i nuclei beneficiari di almeno una mensilità sono risultati quasi 1,8 milioni per un totale di poco meno di 4 milioni di persone coinvolte (...). Nei primi nove mesi del 2022 i nuclei sono più di 1,6 milioni e le persone 3,6 milioni. L’importo medio mensile erogato è crescente nel tempo; complessivamente è aumentato del 12%, passando da 492 euro nell’anno 2019 a 552 euro nel 2022. Il differenziale assoluto tra Sud/Isole da un lato e Nord dall’altro è stabile, di poco superiore a 100 euro al mese (...) Tra gennaio e settembre 2022 è stato revocato il beneficio a circa 46mila nuclei: sono stati quasi 108mila nell’anno 2021 e 25mila nel 2020 (Tavola 1.3 dell’Appendice Statistica). I motivi per cui è possibile che il beneficio venga revocato sono molteplici. La motivazione più frequente è l’accertamento della “mancanza del requisito di

---

<sup>150</sup> <<Le donne sono maggiormente rappresentate tra gli individui beneficiari di Rdc/Pdc soprattutto nelle classi di età centrali e in quelle più avanzate, tanto che tra gli individui beneficiari di Pdc due su tre sono donne. Le persone di minore età rappresentano oltre un quarto dei beneficiari del Rdc/Pdc, con una incidenza sul totale la popolazione residente superiore al 7%. L’incidenza sulla popolazione residente è invece molto più bassa, pari al 2%, tra gli anziani over 65. I beneficiari in questa classe di età costituiscono il 10% del totale e si ripartiscono quasi equamente tra percettori di Pdc e Rdc. La condizione di disabilità riguarda nel complesso il 4,5% degli individui beneficiari di Rdc/Pdc ed oltre il 25% della componente più anziana (over 75). Tra gli individui beneficiari di Pdc uno su cinque è in condizione di disabilità. Gli individui beneficiari di Pdc sono quasi esclusivamente anziani con 67 anni o più, di cui la metà con 75 anni o più. Solo il 3,6% è costituito da persone con disabilità che vivono in nuclei nei quali gli altri componenti hanno tutti più di 67 anni. Il 60% dei nuclei beneficiari di Rdc sono composti da soli adulti. I nuclei beneficiari di Pdc in quasi il 90% dei casi sono monocomponenti. I nuclei beneficiari Rdc sono sovra-rappresentati tra i nuclei monogenitore (28% a fronte dell’11% fra la popolazione residente), mentre sono sottorappresentate le coppie senza figli (8% contro il 20%). Tra le tipologie familiari, quella con la più alta incidenza di nuclei beneficiari rispetto alla popolazione residente è la mono-genitore (9%); viceversa, appena l’1,5% delle coppie senza figli risultano beneficiarie. Tra i nuclei beneficiari sono sovra-rappresentati rispetto alla popolazione complessiva quelli numerosi, l’incidenza tende infatti ad aumentare al crescere della dimensione del nucleo, fino a toccare il 13% nei nuclei di 6 o più persone. I richiedenti stranieri sono oltre il 10%, si concentrano tra i beneficiari di Rdc e sono prevalentemente di nazionalità extra UE. L’incidenza nel Centro-Nord risulta quattro volte superiore a quella del Mezzogiorno, in linea con la distribuzione delle forze lavoro straniere sul territorio. All’interno della UE la nazionalità con il maggior numero di richiedenti è quella rumena, con il 2,7% dei nuclei beneficiari sul totale. Fra i paesi extraeuropei la nazionalità con il maggior numero di richiedenti è quella marocchina, con il 2,1% dei nuclei beneficiari sul totale.>> (Rapporto, cit., pag. 35).

<sup>151</sup> INPS – Reddito di cittadinanza – Report aprile 2022.

residenza/cittadinanza”. Nei primi nove mesi del 2022 sono decaduti dal diritto 230mila nuclei: sono stati 345mila nell’anno 2021 e 257 mila nel 2020. La causa più frequente è legata alla variazione dell’ISEE, che supera la soglia prevista, causa che manifesta il suo effetto principalmente a febbraio, in occasione della presentazione della nuova DSU. Tra i motivi di decadenza rilevano anche i casi di variazione della composizione del nucleo familiare<sup>152</sup>>>.

In tema di RDC la Banca d’Italia ha osservato che <sup>153</sup> il <<reddito di cittadinanza ha rappresentato una tappa significativa nell’ammodernamento del nostro sistema di welfare: una forma di reddito minimo a sostegno delle famiglie più bisognose è presente in tutti i paesi dell’area dell’euro e in molti di essi presenta carattere di universalità, come il reddito di cittadinanza. In questi anni il sussidio ha contribuito dapprima a contenere gli effetti negativi dell’epidemia di Covid-19 sul reddito disponibile delle famiglie più fragili e poi a sostenerne il potere d’acquisto, particolarmente colpito dal recente shock inflazionistico>> evidenziando tuttavia come << l’attuale assetto del reddito di cittadinanza non è privo di aspetti critici. Questi sono per lo più legati alla duplice natura dello strumento, che è al contempo misura assistenziale e di politica attiva per l’accompagnamento e il reinserimento dei beneficiari nel mondo del lavoro. La riforma complessiva annunciata dal Governo potrebbe essere un’occasione per risolvere questa ambiguità e rafforzare l’efficacia delle misure nel raggiungere le situazioni di bisogno>>.

Secondo la Corte costituzionale <<la disciplina del reddito di cittadinanza definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica. Ciò differenzia la misura in questione da altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno, senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità>> atteso che <<non ha natura meramente assistenziale, proprio perché accompagnato da un percorso formativo e d’inclusione che comporta precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l’espulsione dal percorso medesimo>> (Corte cost. sent. n. 126 del 21 giugno 2021).

Il Giudice delle leggi ha – inoltre – sottolineato come << Rispetto al precedente istituto del reddito di inclusione, dunque, il reddito di cittadinanza si caratterizza per una spiccata finalizzazione all’inserimento lavorativo e per un più stringente meccanismo della condizionalità, cioè per un’accentuazione degli impegni assunti dai beneficiari. (...) pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell’individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che

---

<sup>152</sup> INPS – Reddito di cittadinanza – Report ottobre 2022, pag. 4.

<sup>153</sup> Banca d’Italia - Audizione preliminare all’esame della manovra economica per il triennio 2023-2025 – Camera dei Deputati – 5 dicembre 2022 (pag. 10 e segg.).

*ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare (salve le esclusioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, del d.l. n. 4 del 2019). È inoltre prevista la decadenza dal beneficio nel caso in cui un solo componente non rispetti gli impegni (art. 7, comma 5, del d.l. n. 4 del 2019)>>> (sent. n. 19 del 25 gennaio 2022).*

### **2.1.1. Gli elementi di criticità emersi nella struttura e nel funzionamento del beneficio: prime pronunce della giurisprudenza ordinaria e contabile.**

A seguito dei controlli eseguiti in tema di verifica dei presupposti per l'erogazione del beneficio in esame, la **Guardia di Finanza** ha reso noto di avere individuato, nel periodo 1° gennaio 2021-31 maggio 2022, "29 mila falsi poveri" percipienti il reddito di cittadinanza. Nei controlli sul reddito di cittadinanza svolti in collaborazione con l'INPS sono stati scoperti illeciti per 288 milioni, di cui 171 milioni indebitamente percepiti e 117 milioni fraudolentemente richiesti e non ancora riscossi <sup>154</sup>. Nell'anno precedente la Guardia di Finanza aveva analogamente comunicato l'esito dei riscontri effettuati, evidenziando che i controlli, svolti unitamente all'INPS, avevano consentito di intercettare oltre 50 milioni di euro indebitamente percepiti e circa 13 milioni di euro di contributi richiesti e non ancora riscossi, procedendo alla denuncia di 5.868 persone (tra i quali soggetti intestatari di ville e auto di lusso, evasori totali, persone dedite a traffici illeciti e facenti parte di associazioni criminali di stampo mafioso, già condannate in via definitiva) per le ipotesi di reato previste dalla normativa di settore <sup>155</sup>.

Le attività di controllo poste in essere dall'**INPS** hanno fatto emergere varie fattispecie irregolari connesse al percepimento del RDC, riscontrate incrociando le informazioni presenti nelle domande di reddito e contenute nelle Dichiarazioni sostitutive uniche, con i dati e le informazioni presenti negli archivi. Le principali irregolarità riguardano: la mancanza del requisito della residenza in Italia; false o omesse dichiarazioni relativamente alla posizione lavorativa dei componenti il nucleo familiare; false dichiarazioni circa la composizione del nucleo familiare.

È stato inoltre reso noto che quando i sistemi INPS rivelano domande che presentano gli indicatori appena citati, queste vengono automaticamente respinte, oppure sospese nel caso siano necessari ulteriori approfondimenti in via preventiva rispetto al pagamento del reddito.

Per effetto dei descritti controlli, nel 2022, sono state bloccate oltre 290 mila domande a rischio (su 1 milione e 290 mila pervenute), mentre tra il 2019 e il 2022, l'Istituto risulta aver respinto 1 milione e 735 mila domande; fatte decadere 871 mila e revocate 213 mila. Nell'ultimo anno l'INPS si è attivato estendendo le verifiche anche alla titolarità di "imprese e/o di qualifiche/cariche sociali

---

<sup>154</sup> Comando Generale Della Guardia di Finanza - ufficio stampa - comunicato stampa 2022 "248° anniversario della Fondazione della Guardia di Finanza: bilancio operativo dal 1° gennaio 2021 al 31 maggio 2022".

<sup>155</sup> Comando Generale Della Guardia di Finanza - rapporto relativo al 247° anno della Fondazione della Guardia di Finanza.

da parte dei componenti il nucleo familiare richiedente il beneficio”: circostanza, questa, egualmente incompatibile con il reddito, oltre che sintomatica di potenziali frodi oppure di irregolarità concernenti le aziende (prestanome).

Si è riscontrato che gli aspetti patologici dell’applicazione del RDC hanno riguardato sia ipotesi di singole responsabilità penali a carico del beneficiario, sia ipotesi di fenomeni delittuosi organizzati su ampia scala.

In relazione alla prima ipotesi, in tema di indebito mantenimento di RDC (come sanzionato all’art. 7, comma 2, D.L. 4/2019) recente giurisprudenza della Cassazione <sup>156</sup> ha stabilito la confiscabilità di tutte le somme a credito presenti nei conti correnti intestati al beneficiario, trattandosi di profitto del reato, anche se su tali conti non erano state accreditate solamente le somme erogate dall’INPS per il reddito di cittadinanza, ma anche altre somme (misure a sostegno della maternità e della famiglia, in particolare a titolo di maternità e di premio nascita; redditi da lavoro), escludendo la rilevanza – per il beneficiario – della prospettata inconsapevolezza dell’obbligo di comunicare le proprie variazioni reddituali, rilevanti ai fini del conseguimento di detto beneficio.

Con riferimento ai fenomeni delinquenziali di più ampio respiro, si segnalano le notizie di stampa relative ad indagini penali che hanno avuto ad oggetto il controllo dei dati di cittadini stranieri residenti in Italia, contraffatti con l’aiuto di funzionari pubblici, nonché di alcuni dipendenti di Poste Italiane Spa, dell’Agenzia delle Entrate e di Caf (centri di assistenza fiscale) di varie regioni italiane.

Conseguentemente alla predetta attività investigativa e giudiziaria, si è registrata altresì l’apertura di numerosi fascicoli d’indagine anche presso le Procure regionali di questa Corte, per gli aspetti più propriamente collegati con le finalità di tutela della Finanza pubblica e, quindi, di possibile emersione di danni erariali.

In tale contesto, l’attenzione delle Procure contabili è volta in primo luogo a verificare l’esistenza di danno erariale, per indebita erogazione di risorse pubbliche, in capo ai soggetti sottoposti – per servizio o funzione, anche in senso lato – alla giurisdizione della Corte dei conti, che abbiano direttamente posto in essere condotte truffaldine finalizzate al godimento indebito delle provvidenze in esame (in concorso con altri soggetti, non esclusi rappresentanti della criminalità organizzata), o indirettamente osservato una condotta gravemente inadeguata ai propri doveri mediante omissione – dolosa o per colpa grave - di controlli dovuti ai sensi di legge.

Accanto a tali – rilevanti – ipotesi, si sono registrati anche casi di azioni esercitate nei confronti del diretto percettore del RDC, in quanto ritenuto privo di titolo legittimante (ad esempio per dichiarazione di dati falsi od omessa comunicazione di modificazioni sopravvenute dei requisiti obbligatori). Si segnala in merito che, con recente sentenza n. 468 del 28 ottobre 2022, la Sezione II

---

<sup>156</sup> Tra le tante, si veda Cass. sent. n. 41183 del 12.11.2021

centrale d'Appello della Corte dei conti ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione contabile<sup>157</sup> per l'ipotesi di difetto dei requisiti per l'ottenimento del RDC ed omissione di comunicazione di tutti i concreti dati reddituali.

Con la Legge di Bilancio 2023<sup>158</sup> il Governo ha introdotto alcune significative modificazioni alla disciplina del RDC, con la precisazione che in ogni caso l'erogazione di tale tipologia di contributo cesserà a far data dal gennaio 2024. Nel periodo intercorrente sino a tale data, nelle more di una organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva, il regime del RDC presenterà modificazioni: introduzione del limite massimo di 7 mensilità (ad eccezione del caso di nuclei al cui interno vi siano persone con disabilità, minorenni o persone con almeno 60 anni di età); a decorrere dal 1° gennaio 2023 i soggetti tenuti agli obblighi di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 4 del 2019 sono inseriti, per un periodo di sei mesi, in un corso di formazione e/o di riqualificazione professionale di cui alla legge n. 53 del 2003 (in caso di mancata frequenza al programma assegnato il nucleo del beneficiario del reddito di cittadinanza decade dal diritto alla prestazione); i beneficiari compresi nella fascia di età dai 18 ai 29 anni, che non hanno adempiuto all'obbligo scolastico di cui all'articolo 1, comma 622, della legge n. 296 del 2006 (per il quale l'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria), debbono procedere all'iscrizione e alla frequenza di percorsi di istruzione di primo livello, o comunque funzionali all'adempimento del predetto obbligo.

Sulla scorta delle rilevazioni dati effettuate da INPS e Ministero del Lavoro, sono state introdotte misure per le quali si prevede che, nel caso di stipula di contratti di lavoro stagionale o intermittente, il maggior reddito da lavoro percepito non concorre alla determinazione del beneficio economico, entro il limite massimo di 3.000 euro lordi, mentre - nell'ambito dei progetti utili alla collettività - si dispone che i Comuni sono tenuti ad impiegare tutti i percettori di RDC residenti. Da ultimo viene prevista la decadenza dal RDC dopo il rifiuto della prima offerta di lavoro.

## **2.2. Gli interventi a sostegno della liquidità delle imprese, assistiti dalla garanzia statale**

### **2.2.1. Il Fondo di garanzia per le Piccole e Medie imprese - PMI**

---

<sup>157</sup> <<il collegio è dell'avviso che il fine pubblico, individuato quale obiettivo primario della norma istitutiva del reddito di cittadinanza, è appunto costituito dall'incremento occupazionale dei soggetti in condizioni di disagio socio economico e dalla finalità consistente nel favorirne l'inserimento nel mondo del lavoro; rispetto a tale precipua finalità pubblica il beneficio economico che si accompagna alla misura si sostanzia in una integrazione al reddito del soggetto percipiente e del relativo nucleo familiare per il tempo necessario affinché lo stesso si attivi nella ricerca di una occupazione, aderendo ai corsi di formazione ed accettando una delle offerte di lavoro che l'amministrazione propone al soggetto percettore del contributo. Si delinea, cioè, il carattere strumentale del fine assistenziale rispetto a quello che è l'obiettivo di inserimento in ambito occupazionale. In ciò sostanziandosi il rapporto sinallagmatico fra il privato percettore e la pubblica amministrazione, che fonda il citato rapporto di servizio>> (C.d.c., II Sez. Appello, n. 468/2022).

<sup>158</sup> Legge 29 dicembre 2022, n. 197 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025" (GU Serie Generale n.303 del 29-12-2022 - Suppl. Ordinario n. 43). Si veda anche: Senato della Repubblica italiana – Dossier "Nota di lettura - XIX legislatura A.S. 442: Disegno di Legge "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025" (Approvato dalla Camera dei deputati)" (edizione provvisoria al 27.12.2022).

Il Fondo - istituito con la legge n. 662/1996 (art. 2, comma 100, lettera a) ed operativo dal 2000 - interviene, in via ordinaria, apprestando la garanzia pubblica per sostenere i finanziamenti alle imprese da parte degli istituti di credito. In particolare, le aziende ammesse possono, per le somme garantite, richiedere linee di finanziamento ulteriori, senza dover fornire garanzie aggiuntive.

I provvedimenti emergenziali adottati dal legislatore (prima il decreto c.d. *Cura Italia* e, poi, il decreto c.d. *Liquidità*) hanno “ridisegnato” in via eccezionale e temporanea l’intervento del Fondo, prevedendo una platea di potenziali beneficiari più ampia, modalità di accesso semplificate, limiti di copertura delle garanzie più elevati.

In particolare, si segnalano i seguenti elementi:

- l’importo massimo garantito fino a 5 milioni di euro per singola impresa beneficiaria, che sia stata danneggiata dall'emergenza da COVID-19;
- l’ammissione al beneficio non solo delle PMI, ma anche delle imprese ccdd. *Mid-cap* (fino a 499 dipendenti);
- l’accesso gratuito e automatico alla garanzia, con copertura del 100% sia in forma diretta che in riassicurazione, per nuovi finanziamenti di durata fino a 10 anni e di importo fino a 30.000 euro, concessi a favore di PMI e persone fisiche esercenti attività di impresa, arti o professioni, nonché di associazioni professionali e società tra professionisti, agenti e subagenti di assicurazione e *broker*;
- la concessione della garanzia anche per operazioni di rinegoziazione del debito, purché il nuovo finanziamento preveda l’erogazione di credito aggiuntivo in misura pari al 10% del debito residuo;
- il prolungamento automatico della garanzia del Fondo, in caso di sospensione del pagamento delle rate di ammortamento o della sola quota capitale, che sia correlata all'emergenza sanitaria;
- l’incremento della percentuale di copertura in forma diretta dall’80 al 90% dell’importo finanziato, per i finanziamenti aventi durata fino a 72 mesi;
- l’accesso alla garanzia senza applicazione del modello di valutazione del merito creditizio. Ferma restando, però, l’esclusione per le imprese che presentino esposizioni classificate come sofferenze ai sensi della disciplina bancaria.

Per quanto concerne le condizioni di accesso al credito, il D.L. 23/2020 fissa, in termini generali, l’importo massimo conseguibile – alternativamente - nel doppio della spesa salariale annua, compresi gli oneri sociali e il costo del personale, o nel 25% del fatturato totale del richiedente nel 2019 (i dati in questione devono trovare conferma nell’ultimo bilancio depositato/dichiarazione fiscale presentata, ovvero, qualora non disponibili, in un’autocertificazione o altra idonea documentazione). Accanto a tale indicazione il soggetto istante è altresì chiamato a rappresentare una

serie di requisiti e/o impegni ulteriori, tra i quali si segnalano, per i finanziamenti *ex art. 13*, comma 1, lettera m)<sup>159</sup>:

- importo finanziato non superiore a 30 mila euro con durata fino a 15 anni, e rimborso della quota capitale dopo i primi 24 mesi dalla data di erogazione;
- insussistenza dello stato di “impresa in difficoltà” ai sensi dell’art. 2, paragrafo 18, del Reg. UE 651/2014 ovvero, in caso contrario, non essere in tale condizione alla data del 31/12/2019;
- assenza di esposizioni classificate come sofferenze ovvero evidenze in Centrale Rischi o comunque, in data antecedente al 31 gennaio 2020, di esposizioni classificate come inadempienze probabili;
- assenza di motivi di esclusione dalla partecipazione a procedure pubbliche d'appalto o concessione, ai sensi del D. Lgs. n. 50/2016 (art. 80);
- indicazione dell’attività economica per la quale viene richiesta la garanzia (codice Ateco 2007) e le finalità del finanziamento nonché dichiarazione, *ex art 47* del D.P.R. 445/2000, che l’impresa è stata danneggiata dall’emergenza Covid-19;
- impegno, in caso di revoca totale o parziale dell’agevolazione, al versamento al Fondo di un importo pari all’aiuto ottenuto e delle eventuali e ulteriori sanzioni previste dall’art. 9 del D. Lgs 31/03/1998, n. 123.

Di rilievo si presenta, altresì, la previsione di un’istruttoria semplificata delle domande rientranti in tale categoria di ausili, per la quale gli istituti bancari svolgono un riscontro meramente formale dei requisiti di ammissibilità allegati dal richiedente.

### **2.2.2. I finanziamenti assistiti dalla garanzia SACE**

Il decreto Liquidità<sup>160</sup> ha anche previsto la possibilità per SACE S.p.A. di concedere garanzie in relazione a finanziamenti alle imprese fino al 30 giugno 2022, in conformità alla normativa europea in tema di aiuti di Stato, in favore di banche, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali ed altri soggetti abilitati all’esercizio del credito in Italia.

La platea dei destinatari di tali interventi spazia dalle imprese di ogni dimensione, forma giuridica e settore di attività, ai lavoratori autonomi e liberi professionisti titolari di partita IVA, alle associazioni professionali e società tra professionisti.

---

<sup>159</sup> Per le altre tipologie di finanziamento restano in vigore le previgenti disposizioni, con l’estensione – tuttavia – per i casi di cui alla lettera b) afferenti ai finanziamenti fino a 5 milioni, di tutte le agevolazioni procedurali introdotte dalle disposizioni emergenziali.

<sup>160</sup> Convertito in Legge e modificato dalla Legge 30 dicembre 2020, n. 178 e, successivamente, modificato dal Decreto Legge del 25 maggio 2021, n.73 (D.L. c.d. Sostegni bis).

Quanto alle condizioni di accesso al credito, si segnalano le seguenti:

- sede legale in Italia;
- insussistenza dello stato di azienda in difficoltà al 31 dicembre 2019 ai sensi dei regolamenti

Europei, e che, alla data del 29 febbraio 2020, non risulti segnalata tra le esposizioni deteriorate come rilevabili dal soggetto finanziatore, ma si trovi in una situazione di difficoltà a seguito dell'epidemia di Covid-19;

- pregresso utilizzo fino a completa capienza del Fondo di Garanzia - per le piccole e medie imprese - nonché delle garanzie ISMEA, ove sia stato fatto ricorso a dette misure;

- assenza di provvedimenti giudiziari che applicano le sanzioni amministrative interdittive di cui all'art. 9, comma 2, lett. d) del D. Lgs. n. 231/2001 e delle condizioni ostative previste dall'art. 67 del D. Lgs. n. 159/2011 in capo al titolare o legale rappresentante dell'impresa richiedente, nonché ai soggetti indicati all'art. 85, del medesimo provvedimento (art. 1 *bis*, comma 1, lett. e del Decreto Liquidità)<sup>161</sup>;

- l'attività d'impresa deve essere stata limitata o interrotta dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 o dagli effetti derivanti dalle misure di prevenzione e contenimento connesse alla medesima emergenza, sussistendo in precedenza una situazione di continuità aziendale;

- la destinazione del finanziamento a sostenere costi del personale, investimenti o capitale circolante impiegati in stabilimenti produttivi e attività imprenditoriali localizzati in Italia.

Anche con riferimento a tale misura sono richiesti ai soggetti istanti specifici impegni, funzionali ad assicurarne la corretta finalizzazione e, quindi, la giustificazione della garanzia:

- non deve essere approvata la distribuzione dei dividendi o il riacquisto di azioni nel corso del 2020 (nel caso in cui dette operazioni siano già avvenute al momento della richiesta del finanziamento, l'impegno è assunto dall'impresa per i dodici mesi successivi alla data della richiesta);

- rispetto di tutta la normativa vigente in materia antiriciclaggio, contrasto al finanziamento del terrorismo ed alla corruzione;

- rispetto dei parametri di destinazione della liquidità ottenuta tramite prestito garantito;

- non delocalizzare le produzioni;

- obbligo di rendiconto, attraverso cui si forniscono a SACE gli elementi necessari – secondo le tempistiche e le modalità da quest'ultima posti – per attestare il rispetto degli impegni e delle condizioni previste per il beneficio ricevuto.

---

<sup>161</sup> Si richiede, altresì, l'assenza di condanna definitiva intervenuta negli ultimi 5 anni, nei confronti del titolare o del legale rappresentante dell'impresa richiedente, per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione fiscale in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, nei casi in cui sia stata applicata la pena accessoria di cui all'art. 12, comma 2 del D. Lgs 74/2000 (art. 1 *bis*, comma 1, lett. f, decreto citato);

In termini contenutistici, l'intervento di SACE S p A. afferisce a finanziamenti – di nuova erogazione, cioè concessi dopo l'entrata in vigore del Decreto Liquidità - di durata non superiore a 8 anni (in ogni caso non eccedente il termine del 30 giugno 2030): la garanzia prestata ha natura incondizionata ed irrevocabile e copre il rimborso del capitale e degli oneri accessori.

Non rientrano tuttavia in tale perimetro i finanziamenti erogati a fronte di rinegoziazione di debiti preesistenti.

Il valore della garanzia varia in relazione al numero dei dipendenti ed al volume di fatturato:

- copre il 90% del finanziamento, per le imprese con non più di 5.000 dipendenti in Italia e fatturato fino a 1,5 miliardi di euro;
- copre l'80% del finanziamento, per le imprese con più di 5.000 dipendenti in Italia e fatturato superiore a 1,5 e fino a 5 miliardi di euro;
- copre il 70% del finanziamento, per le imprese con fatturato superiore a 5 miliardi di euro.

Sul piano procedurale, le erogazioni in discussione sono disposte in un'unica soluzione su un conto corrente dedicato intestato all'impresa richiedente, aperto in Italia, su cui devono transitare esclusivamente i flussi monetari relativi al finanziamento. È altresì prevista una modalità semplificata di concessione per le imprese fino a 5000 dipendenti, fatturato entro 1,5 miliardi di euro e importo finanziato inferiore a 375 milioni di euro.

Entrambi gli istituti descritti – come rappresentato in premessa - presentano obiettivi e significativi profili di rilievo pubblicistico, con riferimento alla salvaguardia delle finalità sottese alla concessione delle relative risorse e, quindi, al contrasto di eventuali ipotesi in cui l'escussione della garanzia pubblica risulti connessa a un'indebita erogazione, percezione e/o destinazione del finanziamento bancario garantito.

In particolare sollecitano la riflessione dell'interprete, tra gli altri, i seguenti aspetti: la riconducibilità di tali interventi a ragioni di interesse pubblico, legate esplicitamente al contenimento degli effetti economici e finanziari della pandemia; la sussistenza di un vincolo teleologico di destinazione dei fondi ricevuti da parte delle imprese beneficiarie alla copertura di determinati costi; l'erogazione dei finanziamenti all'esito di un'attività istruttoria e di valutazione delle banche molto semplificata, quando non meramente formale (come per i finanziamenti a carico del Fondo di garanzia).

Sul piano dell'ordinamento penale, a fronte dei primi casi venuti all'attenzione dei giudici, si è posto prioritariamente il tema della riconducibilità di condotte distrattive dei fondi - oltre che nell'alveo dei reati di falso, per la formazione/produzione di documenti mendaci - alle ipotesi più specifiche quali quelle previste negli artt. 640 bis c.p. (Truffa aggravata per il conseguimento di

erogazioni pubbliche), 316 bis c.p. (Malversazione di erogazioni pubbliche) e 316 ter c.p. (Indebita percezione di erogazioni pubbliche).

A tal riguardo deve rilevarsi come, sia in sede di merito che di legittimità, l'inquadramento sistematico delle fattispecie scrutinate abbia richiesto, prioritariamente, la valutazione circa l'incidenza del ruolo di garanzia prestato dallo Stato sulle richiamate forme di reato, per poi apprezzare l'ascrizione delle condotte alle medesime secondo le caratteristiche proprie dei singoli fatti accertati.

Sotto il primo profilo è interessante notare come vi sia stata un'iniziale ricostruzione secondo cui, nelle erogazioni a valere sul Fondo di garanzia per le PMI, non si configura un rapporto giuridico unico riconducibile al modello di cui all'art. 316-bis c.p., bensì due rapporti distinti, quello principale di mutuo tra l'istituto di credito e il privato beneficiario, e quello accessorio di garanzia, che vede coinvolto lo Stato. Sicché l'apporto economico statale risulterebbe eventuale, in quanto condizionato all'inadempimento del mutuatario, nonché volto esclusivamente a ripianare la sopravvenuta esposizione debitoria, restando altresì impregiudicata la facoltà del Fondo di rivalersi nei confronti del contraente inadempiente (cfr. Cass. VI Sezione penale, sent. n. 22119/2021)

Con successive pronunce del 2022, la Corte di cassazione ha rivisto detto percorso argomentativo, ponendo l'accento – da un lato – sul ruolo istituzionale del Fondo di garanzia che, attualmente, fa parte del Sistema Nazionale di Garanzia, istituito dalla legge 27/12/2013, n. 143, per l'utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche e delle garanzie dello Stato, ed è amministrato da un Consiglio di gestione, i cui componenti sono indicati nella medesima legge, nonché gestito da un raggruppamento di imprese, designato all'esito di una gara pubblica, indetta dal Ministero per lo sviluppo economico. E – dall'altro – sul meccanismo previsto dalla normativa emergenziale per l'accesso ai finanziamenti, per il quale la garanzia pubblica è gratuita per il beneficiario e, soprattutto, è il presupposto determinante per l'erogazione degli stessi, delineandosi pertanto *“un rapporto triangolare che lega Fondo garante, banca concedente il finanziamento e imprenditore finanziato”*. (Cass. Sez. VI pen. n. 2125/2022; n. 28416/2022; n. 11246/2022).

Nei descritti termini la previsione della garanzia viene considerata quale forma di aiuto pubblico, realizzato non attraverso l'erogazione diretta del finanziamento da parte dello Stato, ma favorendo l'accesso al credito e quindi la concessione dello stesso da parte degli istituti bancari alle imprese e agli altri soggetti ammessi al beneficio: si è affermato sul punto che *“senza la garanzia il prestito non sarebbe stato concesso, mentre la stessa conferisce al prestito una funzione propriamente*

*pubblicistica insita nella necessità di assolvere alle finalità proprie dell'ente pubblico che agisce tramite l'istituto bancario*".<sup>162</sup>

I temi di riflessione proposti dalle decisioni richiamate si presentano, con immutata centralità, anche sul versante dell'esercizio della giurisdizione contabile non solo, e non tanto, ai fini della definizione del suo perimetro, quanto piuttosto per l'individuazione del momento di "emersione" del danno erariale, conseguente alle condotte illecite summenzionate.

Nell'anno appena trascorso si è registrato, infatti, l'avvio di alcune istruttorie, nell'ambito delle quali l'analisi del Pubblico ministero contabile si è orientata secondo una linea interpretativa non dissimile da quella maturata presso la Corte di cassazione penale: ciò, in particolare, nel senso di un inquadramento generale delle fattispecie in discussione nel modello dell'azione erariale per l'impropria percezione e/o utilizzo di fondi pubblici, a cui si accompagna – tuttavia – la valutazione delle caratteristiche peculiari della legislazione emergenziale e del meccanismo di operatività della garanzia statale. In detto contesto si prospetta come configurabile un danno attuale già ove siano acclarati la mendace allegazione dei requisiti per l'accesso al credito, ovvero lo sviamento delle risorse percepite dalle finalità ammesse (od entrambi gli elementi).

Rispetto a tale impostazione – che presenta profili di persuasività, legati proprio all'ermeneusi del fenomeno offerta dalla Corte di cassazione – appare ammissibile anche un'eventuale diversa ipotesi di danno, correlata *tout court* all'escussione della garanzia statale per mancato rimborso del finanziamento ricevuto, rispetto alla quale potrebbero venire in rilievo altri vizi della procedura. Si pensi, ad esempio, con particolare riferimento alle erogazioni assistite da garanzia SACE, alle condizioni di solidità economica e finanziaria dell'impresa: in ordine alle stesse si potrebbe delineare un apporto causale delle banche concedenti, per eventuali carenze negli adempimenti istruttori loro richiesti. Senza escludere, peraltro, un'omologa situazione nei casi in cui l'insussistenza dei requisiti di accesso o lo sviamento dei fondi non siano stati "intercettati" in precedenza, ma emergano soltanto all'atto dell'inadempimento.

Si tratta, evidentemente, di questioni importanti e foriere di significative ricadute applicative, che dovranno essere approfondite alla luce delle prime pronunce giurisdizionali che interverranno in materia.

### **3. Riflessioni conclusive**

---

<sup>162</sup> Nel quadro di questa opzione ermeneutico-applicativa si iscrive, inoltre, la riconduzione dei casi di mendace dichiarazione sui requisiti di accesso, ovvero di diversa destinazione dei fondi percepiti alle ipotesi di reato di cui agli art. 316 bis e 316 ter c.p., non potendosi viceversa ritenere integrata, nel primo caso, la fattispecie di truffa aggravata ex art. 640 bis c.p., laddove si tratti di erogazioni per le quali l'istituto di credito concedente non è tenuto ad effettuare alcun controllo sulla veridicità di quanto autocertificato dal richiedente, non delineandosi l'elemento dell'induzione in errore.

La complessità, la dimensione finanziaria e l'ampiezza della platea di destinatari degli strumenti di sostegno esaminati chiamano ad un corrispondente straordinario sforzo i pubblici poteri coinvolti, la polizia finanziaria e la magistratura, per assicurare ogni forma di presidio utile a prevenire, intercettare e sanzionare le condotte distrattive di tali ingenti risorse ovvero distorsive delle finalità per le quali sono state concesse.

Detta esigenza risulta amplificata – per le misure di sostegno alla liquidità – dalla parziale copertura delle stesse con gli stanziamenti eurounitari del programma *NEXT GENERATION EU*, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 247, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, con la destinazione di 500 milioni di euro per l'anno 2022.

Il reperimento della provvista finanziaria nell'ambito dei fondi unionali, infatti, rende viepiù stringenti gli obblighi di controllo delle procedure e di contrasto degli illeciti, il cui inadeguato assolvimento può compromettere il rilascio delle quote di finanziamento.

Non può dubitarsi, in questo contesto, che l'azione del pubblico ministero contabile rientri nel sistema dei presidi di cui dispone il nostro ordinamento, anche in correlazione con l'intervento dell'autorità giudiziaria penale.

Le affermazioni di principio rese dalla Corte costituzionale in merito alla natura ed alle finalità pubblicistiche del reddito di cittadinanza, così come i riferiti arresti della Corte di cassazione sui finanziamenti assistiti da garanzia dello Stato, delineano nitidamente – infatti – uno spazio di possibile emersione di rilevanti danni all'erario nazionale ed eurounitario, il cui ristoro deve essere perseguito con determinazione nei confronti dei soggetti responsabili, pubblici o privati che siano.

Rispetto alle fattispecie in discussione, infine, non può non essere ulteriormente stigmatizzata la lesività, per gli interessi finanziari dello Stato, dell'avvenuta esclusione della perseguibilità delle condotte commissive gravemente colpose, disposta con l'art. 21 del D.L. n. 76/2020.

In merito si rammenta che l'art. 22, comma 2, del Reg. UE n. 241/2021 prevede a carico degli Stati membri stringenti obblighi che impongono di verificare regolarmente che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati correttamente, e di prevenire fenomeni di frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi, adottando le misure adeguate e intraprendendo azioni legali per recuperare i fondi che sono stati indebitamente assegnati.

Del resto, già il Reg. UE n. 2092/2020, introducendo significative disposizioni a tutela “dello stato di diritto” (“*Rule of law*”), all'art. 5 (Misure di protezione del bilancio dell'Unione) stabilisce che l'UE può adottare misure restrittive a carico di uno Stato membro che non abbia agito con la massima protezione degli interessi finanziari dell'UE.

Come già precisato in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2022, appare nuovamente utile richiamare i parametri normativi di responsabilità stabiliti dall'UE a tutela del suo stesso ordinamento, i quali concorrono con gli strumenti di protezione finanziaria sopra esaminati.

Nell'ordinamento eurounitario il principio di responsabilità che governa l'agire dei funzionari trova fondamento nell'art. 22 del Regolamento n. 31/1962 (C.E.E.), il quale stabilisce la risarcibilità del danno subito dall'Unione per effetto della condotta di un suo funzionario, il quale “*può essere tenuto a risarcire, in tutto o in parte, il danno subito dall'Unione per **colpa personale grave** da lui commessa nell'esercizio o in occasione dell'esercizio delle sue funzioni*”. Al predetto regime di responsabilità, che – si sottolinea – vede come soglia qualificata di responsabilità lo stato soggettivo della colpa grave, sono sottoposti non solo i funzionari, ma anche i membri di un'istituzione o qualsiasi altra persona al servizio di un'istituzione o prestatario di servizi per conto di un'istituzione (art. 22 bis).

## **B) LA POLITICA ENERGETICA NAZIONALE**

*(V.P.G. DONATO LUCIANO)*

*Sommario 1. I Titoli di Efficienza Energetica (TEE) (c.d. certificati bianchi): gli elementi di criticità emersi e le prime pronunce della giurisprudenza contabile.*

### **1. I Titoli di Efficienza Energetica (TEE) (c.d. certificati bianchi): gli elementi di criticità emersi e le prime pronunce della giurisprudenza contabile**

L'efficienza energetica è un processo che consente di migliorare le prestazioni di impianti e strutture, beneficiando di una riduzione sostanziale dei costi e dei consumi. Gli interventi realizzabili per migliorare l'efficienza energetica possono essere molteplici, dalla sostituzione dei corpi illuminanti all'utilizzo di tecnologie più complesse che consentono di ridurre il fabbisogno energetico. In tale ambito, il GSE è responsabile della gestione degli incentivi erogati per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili attraverso il meccanismo del Conto Termico e delle attività di valutazione e certificazione dei risparmi energetici, a fronte dei quali sono riconosciuti i Certificati Bianchi o Titoli di Efficienza Energetica.

Il sistema dei certificati bianchi trova la sua origine nel decreto interministeriale 20 luglio 2004, e nel successivo decreto 21 dicembre 2007, che ha introdotto un meccanismo in virtù del quale alcuni

soggetti (i distributori di energia elettrica e gas naturale) sono obbligati a raggiungere obiettivi di risparmio energetico, o operando in prima persona, ovvero accedendo ai risparmi conseguiti da altre categorie di soggetti (i soggetti volontari) nell'ambito del meccanismo attuato con l'incentivo economico dei c.d. TEE (Titoli di Efficienza Energetica), tra i quali rientrano i c.d. Certificati Bianchi.

I soggetti obbligati, quindi, si vedono assegnato annualmente un obiettivo di miglioramento dell'efficienza energetica, da conseguirsi presso i clienti finali (quantificabile in numero di TEE). L'obiettivo sarà soddisfatto se il distributore dimostrerà al G.S.E., entro il 31 maggio di ogni anno, di avere in proprio possesso un numero adeguato di TEE a valere per l'anno precedente. Se il soggetto obbligato non consegue l'obiettivo, vengono irrogate a suo carico sanzioni pecuniarie. Se, al contrario, l'obiettivo è raggiunto, il soggetto obbligato può beneficiare di un contributo, concesso dallo Stato e stabilito annualmente in proporzione ai titoli assegnati ed annullati per raggiungimento dello scopo.

Oltre ai soggetti obbligati, altri operatori, tra cui quelli aventi i requisiti per avere la qualifica di ESCO (Energy Service Company, soggetti volontari), possono accedere al meccanismo, ottenendo titoli di efficienza energetica: in particolare, questi soggetti individuano ed attuano misure di miglioramento dell'efficienza energetica presso clienti finali, ottenendo in ritorno i corrispondenti risparmi energetici, per il riconoscimento dei quali inviano una proposta (progetto) al G.S.E. In caso di esito positivo della verifica, il G.S.E. riconosce i titoli di efficienza energetica al soggetto proponente e comunica al G.M.E. di stanziare un certo numero di titoli a favore di quest'ultimo, proporzionale ai risparmi energetici conseguiti grazie alla realizzazione dei progetti di efficientamento.

Il TEE, o certificato bianco, quindi, per la sua stessa natura e per le stesse motivazioni della sua emissione, presuppone che sia stato effettivamente posto in essere l'intervento di efficientamento energetico, *id est* che si verifichi il risparmio energetico cui era finalizzato l'intervento medesimo. Tali titoli, successivamente, potranno essere oggetto di negoziazione e cessione in un apposito mercato, gestito da GME s.p.a. (Gestore Mercato Energia, società interamente partecipata da GSE s.p.a.), nel quale le ESCO cedono i titoli ai soggetti obbligati che non sono riusciti a raggiungere gli obiettivi di efficientamento energetico loro assegnati.

I Certificati Bianchi sono, dunque, titoli negoziabili che certificano il conseguimento dei risparmi energetici realizzati attraverso progetti di incremento dell'efficienza energetica negli usi finali di energia. Un certificato equivale al risparmio di 1 tonnellata equivalente di petrolio (tep), che è l'unità convenzionale di misura usata comunemente nei bilanci energetici per esprimere tutte le fonti di energia, tenendo conto del loro potere calorifico. Alla base del meccanismo vi è l'obbligo, da parte delle aziende distributrici di energia elettrica e gas con più di 50 mila clienti finali, di conseguire annualmente determinati obiettivi di risparmio energetico. Esse, come detto, possono assolvere al

proprio obbligo realizzando progetti di efficienza energetica che diano diritto ai “certificati bianchi”, oppure acquistando i certificati stessi da altri operatori del settore, le cosiddette Energy Service Company (ESCO), società che scelgono volontariamente di realizzare progetti di riduzione dei consumi negli usi finali di energia. GSE riconosce sia alle aziende distributrici sia alle ESCO un controvalore in certificati in misura corrispondente al risparmio di energia derivante dagli interventi realizzati. I certificati sono poi liberamente scambiabili sul mercato dei Titoli di Efficienza Energetica (Tee) gestito dal Gestore dei Mercati Energetici S.p.a. (GME). Il meccanismo si esaurisce con la presentazione annuale dei “certificati bianchi” presso il GSE da parte delle aziende distributrici che, in tal modo, dimostrano il raggiungimento degli obiettivi di risparmio prefissati e, contestualmente, maturano il diritto all’ottenimento di un contributo tariffario in denaro.

L’esperienza italiana è stata la prima al mondo nell’applicazione di questo strumento di mercato alla promozione dell’efficienza energetica negli usi finali. Successivamente all’introduzione in Italia, la struttura del meccanismo e della relativa regolazione attuativa sono stati oggetto di approfonditi studi e analisi da parte della Commissione Europea, dell’Agenzia Internazionale per l’Energia e di un numero crescente di Paesi, sia europei, sia extra-europei.

Proprio in riferimento ai certificati bianchi, diverse Procure della Repubblica hanno avviato indagini finalizzate alla verifica dei reati di truffa ai danni dello Stato per il conseguimento di erogazioni pubbliche, riciclaggio ed autoriciclaggio, per svariate centinaia di milioni di euro. La materia ha presentato, nel corso degli anni, evidenti elementi di criticità, desumibili anche da una corposa giurisprudenza contabile, consolidatasi in materia, che ha accertato il danno subito dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, in quanto azionista unico della società in house Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. (GSE), a sua volta azionista unica della società Gestore dei Mercati Energetici S.p.A. (GME).

Sul punto, la Corte dei conti ha innanzi tutto dichiarato l’esistenza della propria giurisdizione, evidenziando la pacifica sussistenza del rapporto di servizio in capo ai privati percettori di contributi pubblici, indipendentemente dal titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro risulti svolta e in considerazione delle peculiarità del sistema pubblico di incentivazione energetica. I certificati bianchi sono, infatti, lo strumento principale attraverso il quale lo Stato italiano persegue il conseguimento degli obiettivi nazionali obbligatori di risparmio energetico, funzionali al raggiungimento dell’*overall target* europeo. Come precisato, detto meccanismo si configura come un regime obbligatorio di risparmio di energia primaria, posto in capo ai distributori di energia elettrica e gas naturale con più di 50.000 clienti, e i soggetti obbligati possono adempiere alla quota d’obbligo (determinata sulla base del rapporto tra la quantità di energia elettrica e gas naturale distribuita da

ciascuno di essi e la quantità complessivamente distribuita sul territorio nazionale dalla totalità dei soggetti obbligati) realizzando direttamente progetti di efficienza energetica per i quali vengono riconosciuti i CB, oppure, in alternativa, acquistando titoli attraverso le negoziazioni sul mercato TEE gestito dal Gestore dei mercati energetici ovvero attraverso transazioni bilaterali. In ogni caso, con il meccanismo dei certificati bianchi si riconosce ai soggetti obbligati un incentivo economico per i costi sostenuti, che trova principale copertura su specifiche componenti delle tariffe per il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica o del gas naturale, quindi sulle bollette dei consumatori (per la restante parte in altre risorse quali i proventi delle sanzioni comminate dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente – ARERA, per le irregolarità riscontrate dal GSE). Le modalità sono definite dall'ARERA, in misura tale da riflettere l'andamento dei prezzi dei certificati bianchi riscontrato sul mercato organizzato, nonché registrato sugli scambi bilaterali, definendo un valore massimo di riconoscimento (cap). Nell'ambito del meccanismo descritto, anche i soggetti non percettori diretti di un contributo pubblico, in quanto non obbligati ad adempiere alla quota d'obbligo sopra indicata, laddove presentino progetti di risparmio energetico, facendo correlativamente istanza per l'emissione dei CB, si inseriscono comunque pienamente nel programma pubblico di risparmio energetico nazionale ed europeo. Esse acquisiscono, infatti, un titolo strumentale alla realizzazione di detto programma, in quanto il medesimo titolo ingloba da subito, a prescindere dal momento della sua monetizzazione, un valore corrispondente al risparmio energetico documentato. Ne consegue che, ove un titolo risulti costituito in assenza dei necessari presupposti, viene a determinarsi immediatamente un danno pubblico, non corrispondendo allo stesso alcun valore reale in termini di risparmio energetico conseguito (Cfr. Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte, sent. 97/2022).

In ordine alla questione di giurisdizione sotto il profilo del danno all'ente socio e, quindi, in relazione all'articolo 12 del d.lgs. n. 175/2016, la Corte dei conti ha evidenziato che Gestore Servizi Energetici S.p.A. è una società pubblica interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (che eroga incentivi economici per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili in Italia), preposta alla gestione delle pratiche di incentivazione di energia elettrica in regime agevolato e sottoposta, altresì, al controllo della Corte ex art. 12, legge n. 259/58. Tale società ha chiara natura di società in house con il conseguente venir meno della distinzione patrimoniale con l'ente socio e piena giurisdizione della Corte dei conti per il danno subito dalla stessa società partecipata. (Cfr. Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte, sent. 121/2022).

Spesso, come emerso dalle indagini, il meccanismo criminoso posto in essere si sviluppa in tre fasi:

I) le società italiane aventi qualifica di ESCO presentano al G.S.E. documentazione attestante fraudolentemente un progetto relativo a fittizi lavori di efficientamento energetico;

II) sulla base della documentazione presentata, le ESCO ottengono l'indebita assegnazione di certificati bianchi, che successivamente sono stati monetizzati ponendoli sul mercato gestito dal G.M.E.;

III) i responsabili delle ESCO procedono a trasferire la maggior parte del denaro così ottenuto all'estero, su conti intestati a società appositamente costituite, giustificando tali movimentazioni con fatturazioni attestanti ipotetiche prestazioni di servizi e/o cessioni di beni.

Quanto alla responsabilità dei legali rappresentanti ed amministratori delle società coinvolte nelle indagini, la Corte dei conti ha richiamato il consolidato orientamento secondo cui gli amministratori possono essere chiamati a rispondere del danno erariale anche in proprio. Difatti, la persona fisica o giuridica che concorre alla realizzazione del programma della pubblica amministrazione finisce per instaurare un rapporto di servizio di tipo funzionale o anche un rapporto di fatto con la stessa; di conseguenza, assume, anche ai fini della giurisdizione della Corte dei conti, la stessa posizione di un dipendente o amministratore della PA (Cass. SS.UU. 1515/2016, n. 27459/2016 e n.5019/2010). È, quindi, palesemente configurabile un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di contributi ed i legali rappresentanti di società persone giuridiche private percettrici dei medesimi (Cfr. Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, sent. 611/2022).

## L'ATTIVITA' DELLE PROCURE REGIONALI IN MATERIA DI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI

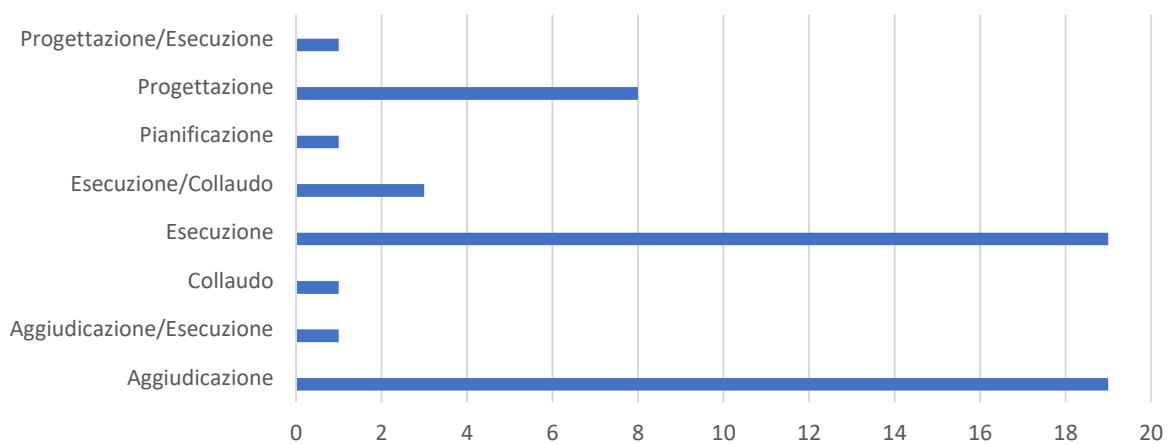
(V.P.G. MARCO SMIROLDO)

*Sommario: 1. La giurisprudenza in materia di appalti dell'anno 2022; 2. L'incidenza dell'attività requirente sull'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche; 3. Prospettive normative.*

### 1. La giurisprudenza in materia di appalti dell'anno 2022

Le decisioni che nel 2022 hanno riguardato la gestione delle risorse pubbliche mediante gli strumenti negoziali sono state 53 ed hanno interessato le fasi di pianificazione, progettazione, affidamento ed esecuzione.

FASI APPALTO



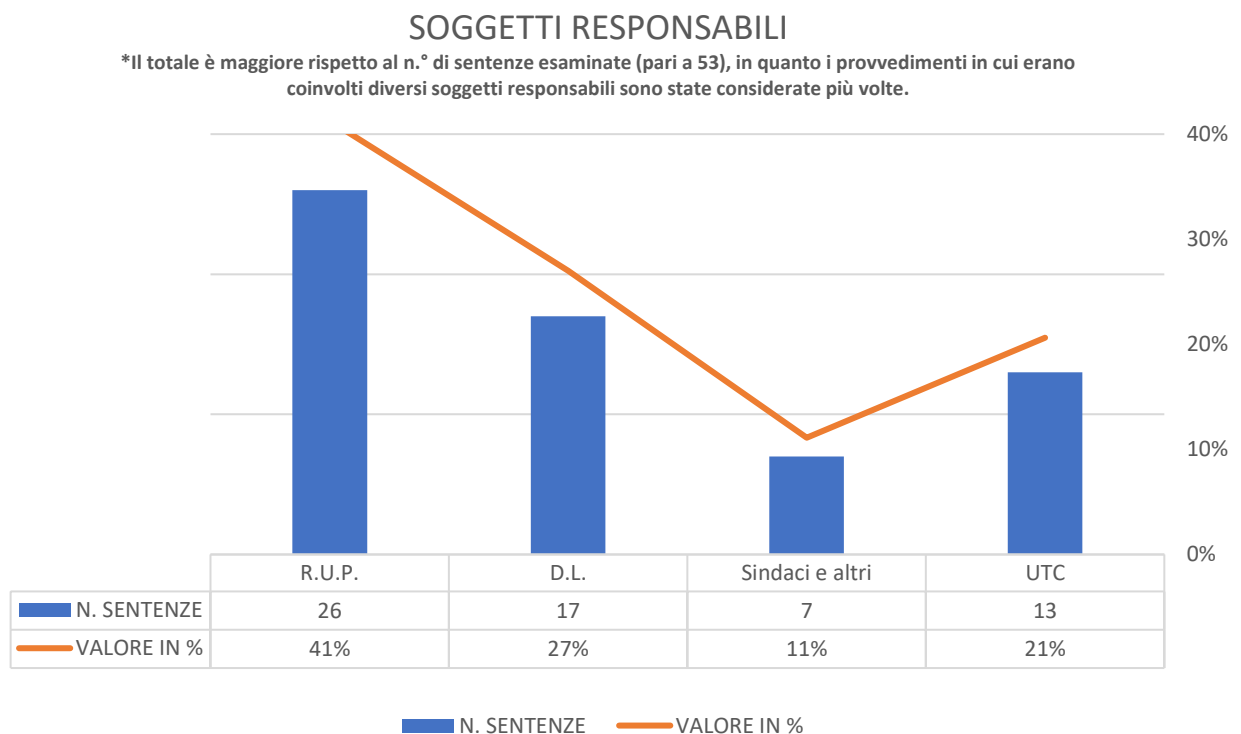
	Aggiudicazione	Aggiudicazione/ Esecuzione	Collaudato	Esecuzione	Esecuzione/Coll audato	Pianificazione	Progettazione	Progettazione/E secuzione
VALORE IN %	35,85%	1,89%	1,89%	35,85%	5,66%	1,89%	15,09%	1,89%
■ N.° SENTENZE	19	1	1	19	3	1	8	1

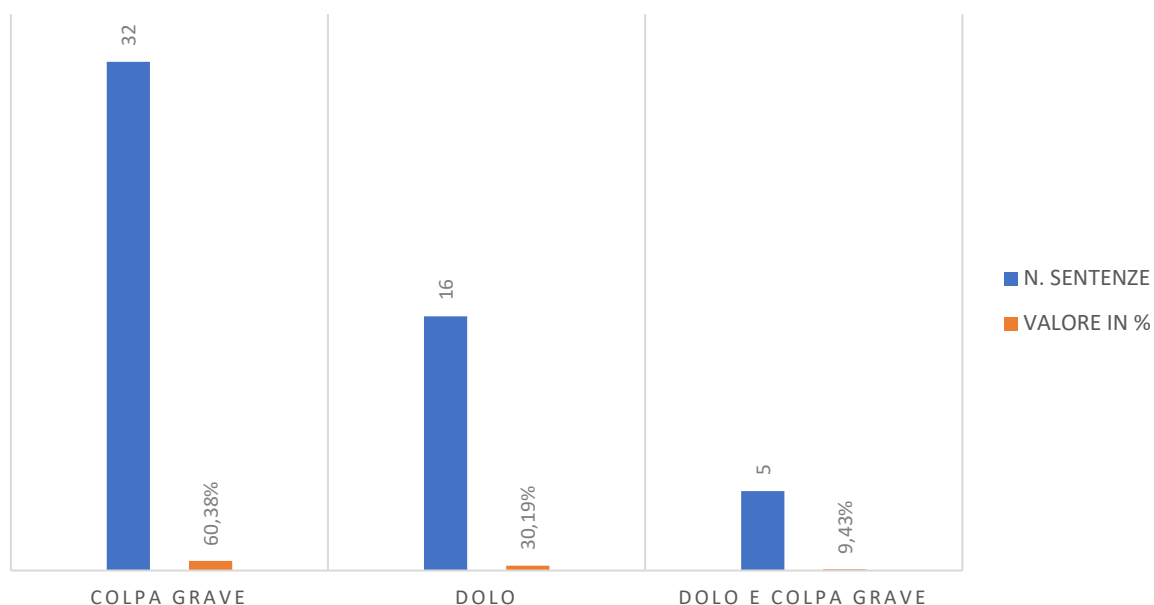
Di queste, più del 40% hanno riguardato la fase dell'esecuzione e più del 35% la fase dell'aggiudicazione, confermando l'esame delle forme classiche di danno legate alla gestione degli appalti pubblici, tra le quali le più significative riguardano:

- erronea determinazione del prezzo a base di gara;
- pagamento (indebito) degli incentivi previsti dall'art. 113, comma 2, del d.lgs. 50 del 2016;
- disservizi gestionali e operativi;

- mancata verifica della conformità edilizia ed urbanistica degli interventi (impianti energie rinnovabili e termodinamici);
- asseverazioni di esecuzioni contrattuali non corrette;
- mancata risoluzione (maggiori costi sostenuti per l'acquisto di energia elettrica);
- abusiva reiterazione di proroghe;
- revoca finanziamento per inerzia nella realizzazione dell'intervento;
- illegittima anticipazione sul prezzo contrattuale;
- illegittima sospensione dei lavori o l'illegittima proroga;
- lesione della concorrenza.

Sul piano soggettivo, le decisioni in rassegna hanno interessato le figure del R.U.P. (27) del D.L. (17), del responsabile degli uffici tecnici comunali (13) e degli amministratori (sindaci ed altri in 7 decisioni) con un'incidenza del 60,38% di contestazioni per colpa grave; 30,19% di contestazioni per dolo e 9,43% di contestazioni per dolo e colpa grave.

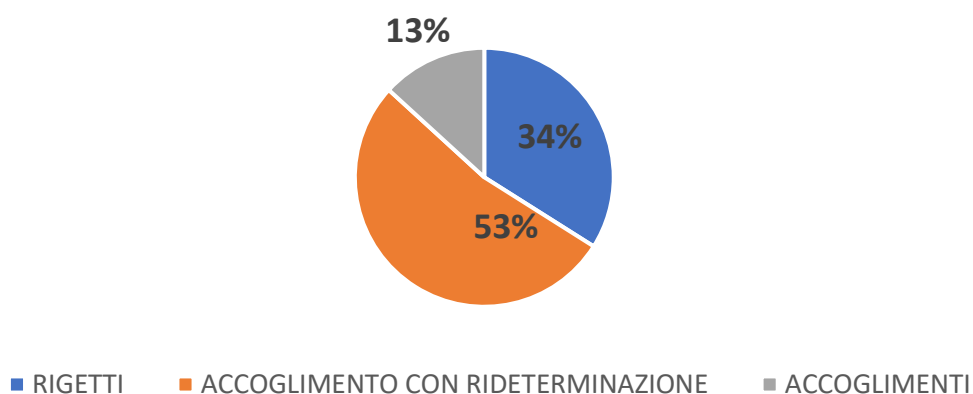




Quanto alla dimensione del danno, salvo i casi di assoluzione che ammontano al 34% dei casi, i dati dimostrano che nel 53% delle decisioni di condanna le richieste della procura sono state ridimensionate mediamente nella misura del 60%.

<b>ESITI DECISIONALI</b>			
RIGETTI	18	53	<b>34%</b>
ACCOGLIMENTO CON RIDETERMINAZIONE	28		<b>53%</b>
ACCOGLIMENTI	7		<b>13%</b>

#### DIMENSIONE DEL DANNO



Infine, per completare il quadro dei dati, nella tabella che segue sono messi a confronto: le sentenze di ogni sezione giurisdizionale depositate nel 2022, ma riferite all'anno di verifica del danno (a partire dal 2015); il valore del danno accertato in sentenza ed il valore del mercato degli appalti per ogni regione al momento della verifica del danno.

ANNO DANNO	SENTENZE 2022 CHE SI RIFERISCONO ALL'ANNO DEL DANNO (elaborazione dato Corte dei Conti)	SENTENZE 2022 PER SEZIONE GIUR. REGIONALE	VALORE DANNO (dato Corte dei Conti)	VALORE DI MERCATO
				APPALTI PER REGIONI INTERESSATE DAL DANNO (elaborazione della Corte dei conti su base dati ANAC)
2015	6	Puglia	8.063,22 €	4.500.220.643,00 €
		Umbria	245.578,55 €	710.502.004,00 €
		Umbria	ASSOLUZIONE	
		Lazio (sent. II App.)	183.000,00 €	5.085.619.741,00 €
		Sicilia (sent. App.)	ASSOLUZIONE	3.256.258.112,00 €
		Sicilia	244.353,96 €	
2016	6	Puglia	ASSOLUZIONE	1.994.725.598,00 €
		Toscana	137.044,01	4.603.992.682,00 €
		Lazio	ASSOLUZIONE	7.750.527.660,00 €
		Umbria	3.277,50 €	504.567.991,00 €
		Sicilia (sent. App.)	ASSOLUZIONE	7.008.885.331,00 €
		Abruzzo	7.000,00 €	1.055.975.169,00 €
2017	4	Provincia autonoma di Trento (sent. I App.)	2.620,72 €	1.478.132.397,00 €
		Basilicata	35.000,00 €	972.388.266,00 €
		Calabria	1.965.754,18 €	2.141.743.124,00 €
		Campania	80.000,00 €	8.283.637.823,00 €
2018	4	Sicilia	ASSOLUZIONE	5.544.254.115,00 €
		Abruzzo (sent. I App.)	49.656,20 €	1.436.112.639,00 €
		Campania	20.000,00 €	7.682.178.491,00 €
		Lazio	ASSOLUZIONE	7.019.961.507,00 €
2019	3	Lazio	93.189,30 €	7.286.029.903,00 €
		Umbria	45.976,62 €	2.685.610.803,00 €
		Liguria	28.600,00 €	2.901.973.585,00 €
2020	1	Umbria	ASSOLUZIONE	1.437.340.369,00 €

I dati esposti consentono di trarre alcune conclusioni parziali.

È possibile osservare, infatti, come - in disparte l'effetto (qualitativo) special preventivo su ogni singolo convenuto - la risposta giurisdizionale ai fenomeni di *mala gestio* nell'ambito degli appalti offra una proiezione quantitativa dell'effetto general preventivo dalla ricaduta molto segmentata.

Le fasi maggiormente interessate riguardano il momento di scelta del contraente e l'aggiudicazione, nonché la attività esecutiva dei contratti. In tali contesti, che riguardano essenzialmente l'esercizio dei poteri gestionali degli agenti pubblici, i casi di coinvolgimento degli amministratori territoriali a legittimazione democratica, diretta o indiretta (p.es., Sindaci, Giunte, Assessori), sono da ritenersi esigui: se si pensa ai circa 8.000 comuni italiani, soltanto 7 decisioni riguardano gli amministratori (in cooperazione o concorso con i dirigenti ed i funzionari).

## **2. L'incidenza dell'attività requirente sull'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche**

L'amministrazione, secondo il modulo negoziale, costituisce una delle forme più rilevanti di gestione degli interessi pubblici e di impiego delle risorse finanziarie della comunità.

La sana e corretta gestione delle finanze pubbliche si colloca in una dimensione di notevole dinamicità, che vede l'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo politico e di gestione attiva, che si attuano attraverso poteri di pianificazione e programmazione degli interventi e, quindi, la loro concreta realizzazione, attraverso le regole dell'evidenza pubblica e del controllo della fase esecutiva degli obblighi contrattuali, in un contesto normativo non sempre adeguato e in perenne fase di 'riforma' e 'miglioramento'.

In tale contesto l'attività delle Procure regionali riferita alla sola materia degli appalti pubblici è descritta, in termini quantitativi, dalla tabella che segue:

REGIONE	CITAZIONI APPALTI 2022	ARCHIVIAZIONI	ISTRUTTORIE IN CORSO	TOTALE NAZIONALE CITAZIONI APPALTI 2022
ABRUZZO	0	0	0	33
BASILICATA	0	0	4	
CALABRIA	0	5	0	
CAMPANIA	3	0	1	
EMILIA ROMAGNA	0	0	3	
FRIULI VENEZIA GIULIA	3	28	0	
LAZIO	5	0	1	
LIGURIA	1	21	0	
LOMBARDIA	2	68	0	
MARCHE	4	2	1	
MOLISE	0	0	0	
PIEMONTE	2	10	0	
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	1	0	0	
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	1	97	0	
PUGLIA	5	10	0	
SARDEGNA	1	12	0	
SICILIA	1	1	0	
TOSCANA	0	0	0	
UMBRIA	3	8	0	
VALLE D'AOSTA	0	3	1	
VENETO	1	0	1	

Il dato numerico complessivo delle citazioni – 33 –, unitamente al numero di istruttorie aperte ed in corso e delle archiviazioni avvenute nell'anno 2022, consente di svolgere alcune riflessioni.

Innanzitutto, si registra una riduzione dell'attività, in parte dovuta ad una contrazione del numero delle denunce e delle segnalazioni di danno.

Nonostante ciò, il presidio di legalità dato dall'attività delle Procure regionali – sotto il profilo special e general preventivo, nonché repressivo – mantiene la propria effettività: la valutazione delle ipotesi denunciate o segnalate da parte degli uffici requirenti, infatti, è dimostrata (oltre che dalle citazioni, anche) dalle archiviazioni di segnalazioni di fatti per i quali non sussistevano le condizioni per sostenere in giudizio l'ipotesi di responsabilità per danno erariale.

In secondo luogo, ponendo a confronto il dato complessivo delle attività di procura dal 2015 al 2020 con il numero dei Codici identificativi di gara perfezionati nel medesimo periodo, si può rilevare come l'azione requirente – contrariamente a quanto generalmente affermato – non si rivela in grado di avere quell'effetto inibente delle decisioni discrezionali di cui si accredita da più parti la dimensione generalizzata e diffusiva.

ANNO DANNO	TOTALE CITAZIONI DELLE PROCURE	
	REGIONALI NELL'ANNO DEL DANNO <i>(dato ricavato dalle Inaugurazioni dell'anno giudiziario della Corte dei Conti e da PowerBI)</i>	TOTALE CIG NELL'ANNO DEL DANNO <i>(dato ANAC)</i>
2015	139	129.765
2016	164	115.145
2017	249	140.213
2018	130	143.768
2019	31	157.433
2020	51	176.916

In altri termini:

- il numero degli atti di citazione in rapporto al numero dei procedimenti negoziali e il valore complessivo dei danni richiesti rispetto a quello del mercato degli appalti dimostrano come l'ambito di intervento delle procure erariali sia – già sul piano quantitativo – limitato a specifiche e significative ipotesi di *malagestio*, non interessando per così dire ‘*a tappeto*’ tutta l'attività gestionale contrattuale, ma singole e ben specifiche e concrete ipotesi di danno;

- in tale contesto è da notare che l'azione delle procure è intervenuta successivamente alla conclusione della esecuzione del contratto, non potendo quindi incidere sui tempi dell'attività negoziale della p.a.

Ciò posto, non si può escludere – comunque – che anche la sola esistenza della possibilità di esser chiamati a rispondere del proprio operato dinanzi alla Corte dei conti possa ‘scoraggiare’ l'agente pubblico; tuttavia, occorre sottolineare che la responsabilità è un tratto ineludibile dei rapporti gestori, nei quali si realizza una sostituzione nell'attività giuridica, e a maggior ragione quando si gestiscono risorse pubbliche per il conseguimento di interessi pubblici e il soddisfacimento dei bisogni della comunità.

In tale prospettiva, eliminare, o abbassare oltre un livello costituzionalmente compatibile, lo standard di diligenza esigibile dall'agente pubblico, comporta all'evidenza il rischio di una crisi di un sistema che si fonda sui principi di uguaglianza e solidarietà.

### **3. Prospettive normative**

Le considerazioni che precedono forniscono una chiave di lettura anche delle prossime novità normative in materia di responsabilità amministrativa nell'ambito degli appalti pubblici.

In particolare, da segnalare è l'art. 2 dello *Schema di decreto legislativo recante Codice dei contratti pubblici*<sup>163</sup>, che al terzo comma introduce una definizione speciale di colpa grave in ambito negoziale: *“Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”*.

La norma in esame descrive il contenuto del concetto di colpa grave nell'ambito dell'attività amministrativa di gestione delle risorse pubbliche legate alla attività negoziale della p.a., allineandone i contenuti e l'ambito d'operatività a quelli delle altre figure di responsabilità professionali, proprie di forme di gestione di particolare complessità, previste dall'Ordinamento nell'ambito delle ipotesi di sostituzione nell'attività giuridica (p. es.: artt. 1710, 1768, 2236, 2392 c.c.).

---

<sup>163</sup> Nella versione trasmessa alla Presidenza del Senato il 5 gennaio 2023 per il parere ai sensi dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78

In tale contesto, la norma coordina col principio di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali gli approdi della giurisprudenza civile in materia di *Business judgement rule* (v. p. es., Cass. civ. Sez. I, Ord., 16-12-2020, n. 28718): secondo tali prospettive, infatti, “...se il giudizio sulla diligenza dell'amministratore nell'adempimento del proprio mandato non può mai investire le scelte di gestione (o le modalità e circostanze di tali scelte), anche se presentino profili di rilevante alea economica, è altrettanto innegabile, tuttavia che, in tale tipo di giudizio, può ben sindacarsi **l'omissione di quelle cautele, verifiche ed informazioni preventive, normalmente richieste per una scelta di quel tipo, operata in quelle circostanze e con quelle modalità, e perciò anche la diligenza mostrata nell'apprezzare preventivamente i margini di rischio connessi all'operazione da intraprendere** (cfr. Cass. n. 15470 del 2017). In nessun caso, quindi, il giudice potrà sindacare il merito delle scelte imprenditoriali a meno che, se valutate ex ante, risultino manifestamente avventate ed imprudenti (cfr. Cass. n. 17441 del 2016; Cass. n. 2975 del 2020)”.

Quanto alla rilevanza dei c.d. autovincoli, quale forma di manifestazione delle ‘violazioni di norme di diritto’ ed elemento sintomatico della gravità della colpa, può richiamarsi, tra molte, **Cons. Stato Sez. III, 06/11/2019, n. 7595, secondo cui**, “Quando l'Amministrazione, nell'esercizio del proprio potere discrezionale decide di autovincolarsi, stabilendo le regole poste a presidio del futuro espletamento di una determinata potestà, la stessa è tenuta all'osservanza di quelle prescrizioni, con la duplice conseguenza che è impedita la successiva disapplicazione e la violazione dell'autovincolo determina l'illegittimità delle successive determinazioni. (Conferma T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, nn. 2918, 2828, 2834, 2833, 2902, 2901, 2903, 2905 del 2019.)”.

## CAPITOLO VIII

### IL RUOLO DEL P.M. E I RAPPORTI CON LE FUNZIONI DI CONTROLLO

(V.P.G. ADELISA CORSETTI)

*Sommario: 1. Funzioni di controllo e giurisdizionali: autonomia e collegamento funzionale; 2. Il giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione e gli effetti della sentenza costituzionale n. 184/2022; 3. Le indagini del Collegio del controllo concomitante e i possibili spunti per l'azione di danno erariale; 4. Il controllo sul perimetro delle partecipate pubbliche, alla luce del novellato art. 5 del Tusp.; 5. Disciplina dei dissesti degli enti locali, tra norme emergenziali ed esigenze di riordino strutturale della materia; 6. Ruolo della magistratura contabile nei giudizi sul conto consolidato della pubblica amministrazione. Il procedimento in itinere dinanzi alla CGUE.*

#### 1. Funzioni di controllo e giurisdizionali: autonomia e collegamento funzionale

L'attribuzione alla magistratura contabile delle funzioni di controllo e giurisdizionali promana dagli artt. 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione, disposizioni, queste, che definiscono il perimetro e l'autonomia dei distinti settori di competenza, convergenti verso la comune finalità di tutela della finanza pubblica.

Le molteplici (e auspicabili) sinergie tra controllo e giurisdizione non possono spingersi al punto da determinare la confusione di una funzione nell'altra, essendo ciascuna governata da regole proprie e affidate alla competenza di distinte articolazioni della Corte dei conti.

Dette sinergie sono evidenti nell'obbligo di denuncia, posto che l'art. 52, comma 3, del c.g.c. sottolinea che vi sono tenuti anche gli organi di controllo e di revisione delle P.A., oltre ai magistrati impegnati nelle funzioni di controllo.

Di conseguenza sono molteplici, nell'anno 2022, le istruttorie in materia di responsabilità amministrativo-contabile aperte su sollecitazione delle Sezioni di controllo, come emerge dai reports acquisiti per l'elaborazione della presente memoria<sup>164</sup>. Da rilevare che i flussi informativi sono in

---

<sup>164</sup> Cfr. **Procura reg. Veneto**, che ha evidenziato l'avvio di tre procedimenti in materia di: riscossione della tassa di rifiuti, interessi moratori per ritardato pagamento e presunta diseconomicità della polizza assicurativa per responsabilità sanitaria stipulata dall'azienda sanitaria ex Legge Gelli-Bianco. Id., **Procura reg. Aosta**, che ha aperto un fascicolo istruttorio, con formalizzazione di due inviti a dedurre in data 22.12.2022, previa segnalazione della Sezione regionale di controllo circa la violazione del divieto di assunzione ex art. 9, comma 1-quinques, d.l. n. 113/2016, per mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato. Id., **Procura reg. Puglia**, che ha ricevuto tre segnalazioni per irregolarità nei rendiconti dei Gruppi consiliari regionali ed una per criticità rilevate in relazione a contratti di collaborazione. Id., **Procura reg. Molise**, che ha aperto un'istruttoria, su segnalazione della Sezione regionale di controllo, per omessa ottemperanza da parte dell'Ente alle prescrizioni dell'ARERA - Autorità Garante in materia di servizio idrico integrato. Id., **Procura reg. Marche**, che ha aperto un'istruttoria sull'andamento delle riscossioni in seguito a denuncia proveniente dalla locale Sezione Regionale di Controllo. Id., **Procura reg.**

sensu biunivoco, in presenza di irregolarità gestionali meritevoli di approfondimento in sede di controllo, ancorché prive di elementi idonei a supportare l'azione di responsabilità<sup>165</sup>.

A maggior ragione, il collegamento funzionale tra controllo e giurisdizione si apprezza nelle fattispecie di responsabilità c.d. sanzionatoria, che sono state valorizzate dal Codice di giustizia contabile proprio nell'ottica della concentrazione delle stesse in capo alla stessa magistratura.

Si tratta, infatti, dei casi nei quali la sanzione è ricollegata a violazioni di norme e comportamenti indagati anche in sede di controllo, sicché la previsione di una misura giurisdizionale è in funzione di deterrenza rispetto a comportamenti forieri di conseguenze rilevanti sul piano della corretta gestione delle risorse pubbliche e del buon andamento della P.A.

Pur essendo espressamente prevista l'iniziativa ex officio del Pubblico ministero (art. 133, comma 1, c.g.c.), di norma, l'atto di impulso proviene dagli uffici di controllo (o da deliberazioni assunte dai medesimi uffici), in applicazione del richiamato art. 52, comma 3, del c.g.c., che ha esteso l'obbligo di denuncia ai fatti dai quali può derivare una condanna a sanzioni pecuniarie. Anche per l'anno 2022, sono molteplici le segnalazioni che hanno consentito alle Procure di attivare i relativi procedimenti<sup>166</sup>.

---

**Campania**, che ha aperto cinque fascicoli istruttori per irregolarità relative a rendiconti di Gruppi consiliari, due per segnalazioni relative ad enti locali e statali aventi sede nel territorio, e altri due relativi all'USR per la Campania (relativamente a un decreto di monetizzazione ferie non godute emanato da un dirigente scolastico nonostante i rilievi ostativi della Ragioneria). La stessa Procura ha notiziato di aver avviato azione di responsabilità anche per due segnalazioni provenienti dalla Sezione controllo enti (Stazione zoologica Antonio Dohrn di Napoli) in merito ai compensi percepiti dal presidente. Id., **Procura reg. Emilia-Romagna**, che ha ravvisato un'ipotesi di pregiudizio all'erario derivante dalla percezione, da parte di un consigliere comunale, di compensi per lo svolgimento dell'incarico di amministratore unico di una società interamente partecipata dal Comune secondo la gestione in house, in violazione dell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78 del 31/5/2010 (che prevede esclusivamente il rimborso delle spese sostenute), su segnalazione della locale Sezione di controllo. Id., **Procura reg. Lazio**, che ha indicato di aver aperto numerose istruttorie su segnalazione della Sezione di controllo, di cui una per presunta nullità di contratto a seguito di accordo transattivo con una banca; una per criticità finanziarie e irregolarità contabili riferibili alla gestione dei residui e all'andamento delle riscossioni; una per irregolarità contabili dei bilanci previsionali e rendiconti (esercizi finanziari 2014/2020); una per presunte irregolarità di bilancio per mancata applicazione delle riduzioni della tassa sui rifiuti. La stessa Procura Lazio ha ricevuto, dalla Sezione controllo enti, segnalazioni relative a illegittimo utilizzo delle risorse pubbliche assegnate, criticità nella gestione del costo del personale e altre irregolarità di varia natura con riferimento ai seguenti enti: MEF-MEFOP S.P.A.; MIC- Giunta Storica Nazionale; INPGI; MEF-CONSAP S.p.A.; MIUR-Istituto Nazionale del Dramma Antico; Museo Storico della Fisica e Centro studi e ricerche Enrico Fermi; Croce Rossa Italiana; Ministero delle Infrastrutture-Rete Autostrade Mediterranee-RAM s.p.a.; INVALSI; ENPAIA; AGEA. Id., **Procura reg. Abruzzo**, che ha ricevuto n. 11 segnalazioni dalla locale Sezione di controllo sulle quali sono state aperte altrettante istruttorie in materia di debiti fuori bilancio, presunte irregolarità nei rendiconti degli enti locali (in un caso emerse dalla relazione semestrale sul piano di riequilibrio approvato), unitamente ad una presunta criticità nelle contabilità speciali del Ministero della cultura. Numerose segnalazioni sono state, altresì, riferite dalla **Procura reg. Calabria**, che, in conseguenza, ha aperto n. 20 fascicoli, dalla **Procura reg. Umbria** e dalla **Procura reg. Basilicata**.

<sup>165</sup> Cfr. **Procura reg. Valle d'Aosta**, Relazione programmatica del 4 aprile 2022, ove si legge, al punto 9, che “*andranno implementate relazioni con la Sezione di controllo per la regione Valle d'Aosta (rif. articolo 52, comma 4, CGC), altresì nella prospettiva della segnalazione di elementi concernenti aspetti e profili di gestioni, di conoscenza della Procura regionale, utilmente riguardabili nell'ambito dello svolgimento della funzione di controllo*”. La stessa Procura ha, quindi, indirizzato alla Sezione di controllo due segnalazioni su problematiche gestionali concernenti l'Agenzia dei Segretari comunali della Regione Autonoma Valle d'Aosta.

<sup>166</sup> Cfr. **Procura reg. Puglia**, che ha ricevuto tre segnalazioni per l'accertamento della inadeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contrattuali e dell'equilibrio di bilancio, oltre a sei segnalazioni per mancata o tardiva pubblicazione della relazione di fine mandato (fattispecie che, tuttavia, il Giudice di appello ha ritenuto non ascrivibile a responsabilità sanzionatoria; cfr. Sez. III, 30 settembre 2022, n. 322). Id., **Procura reg. Sardegna**, che, nel

Evidenti sinergie tra le funzioni si colgono nella configurazione del giudizio innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, attivato per consentire il controllo del giudice sulle deliberazioni assunte in sede di controllo, ivi comprese quelle relative al giudizio di parificazione (v. par. 2), e su provvedimenti altrimenti insindacabili (art. 11, comma 6, c.g.c.). Tra questi, vi sono gli elenchi formati dall'ISTAT per la definizione del perimetro della Pubblica amministrazione e dei soggetti inclusi nel conto consolidato della stessa (v. par. 6).

Tra le più rilevanti materie che vengono all'attenzione delle Sezioni riunite in speciale composizione vi sono gli squilibri finanziari degli enti locali, indagati dall'Organo giurisdizionale in caso di mancata approvazione dei relativi piani di riequilibrio. Ma, giova ricordare, punti di contatto tra funzioni di controllo e giurisdizionali si ravvisano anche qualora le misure correttive non siano sufficienti a riequilibrare l'ente e sia pertanto necessario individuare la responsabilità da dissesto, che è una delle ipotesi di responsabilità c.d. sanzionatoria.

Ma il collegamento tra funzioni di controllo e giurisdizionali è apprezzabile anche in senso opposto, ossia con riferimento alla limitazione della perseguibilità dell'illecito amministrativo-contabile a titolo di colpa grave, nei casi in cui l'attività di controllo si è conclusa con esito favorevole<sup>167</sup>.

Dette fattispecie, com'è evidente, riguardano il controllo preventivo di legittimità e, secondo la terminologia del codice di giustizia contabile, investono l'attività consultiva della Corte dei conti<sup>168</sup>, funzione che è stata evocata nella recente modifica dell'art. 5 del Testo unico sulle società pubbliche,

---

corso del 2022 ha aperto sette istruttorie a seguito di segnalazioni provenienti dalla locale Sezione regionale di controllo e una su denuncia della Sezione controllo enti, tra cui due in tema di ricognizione periodica di partecipazioni societarie (art. 20, comma 7, Tusp). Id., **Procura reg. Marche**, che ha aperto un'istruttoria in materia di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie su denuncia della Sezione regionale di controllo. Id., **Procura reg. Lazio**, che ha indicato di aver aperto numerose istruttorie su segnalazione della Sezione di controllo, di cui tre per mancato invio delle deliberazioni di ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute e mancato assolvimento degli obblighi di comunicazione dei relativi esiti; una per omessa redazione e pubblicazione della relazione di fine mandato (2017/2022). Id., **Procura reg. Abruzzo**, che ricevuto n. 2 segnalazioni dalla locale Sezione di controllo in tema di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie e funzionamento del sistema dei controlli interni.

<sup>167</sup> Cfr. art. 1, comma 1, periodi 3 e ss., legge n. 20/1994 *“In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo. La gravità della colpa e ogni conseguente responsabilità sono in ogni caso escluse per ogni profilo se il fatto dannoso trae origine da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché detti decreti siano stati vistati e registrati dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'amministrazione procedente. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi”*.

<sup>168</sup> Cfr. art. 69, comma 2, c.g.c. *“Il pubblico ministero dispone altresì l'archiviazione per assenza di colpa grave ove valuti che l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”*.

Cfr. art. 95, comma 4, c.g.c. *“Il giudice, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, considera, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”*.

ove è prevista la resa di un parere della magistratura contabile sugli atti di costituzione di nuove società o di acquisizione di quote in una società già costituita (v. par. 4).

In apparenza, sono più deboli le interazioni tra controllo e giurisdizione nei controlli di tipo gestionale. Si tratta del controllo come funzione, ossia come formulazione di giudizi capaci di orientare l'amministrazione, in via preventiva o meno; giudizi che «*si indirizzano, rinforzati dalla misura che ad essi si collega a seconda della loro natura, ai soggetti che sono chiamati a darvi effettività, per il rispetto della legge e dei principi costituzionali che regolano l'attività dei pubblici poteri*»<sup>169</sup>. In tal senso, non ricorrono le menzionate limitazioni al riconoscimento della gravità della colpa, ma non è da escludere che gli esiti delle verifiche gestionali possano consentire l'individuazione di specifiche responsabilità. È anzi da ricordare la previsione di un onere di denuncia rafforzato nell'esercizio del controllo concomitante sui “*principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*”<sup>170</sup> (v. par. 3).

## **2 Il giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione e gli effetti della sentenza costituzionale n. 184/2022.**

La Consulta, con sentenza n. 184/2022, si è pronunciata – rigettandolo nel merito – sul conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Siciliana (con due distinti ricorsi, poi riuniti) che ravvisava invasiva delle proprie attribuzioni legislative (costituzionali e statutarie) oltre che lesiva del principio di leale collaborazione la sentenza n. 20/2021/DELIC, con la quale le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale in speciale composizione avevano definito nel merito il ricorso proposto dall'Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei Conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parificazione resa dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti per la Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI). È stata adottata una decisione nel merito anziché prendere atto dell'intervenuta emanazione, nelle more del giudizio, della legge regionale – la n. 26 del 30 settembre 2021 - di approvazione del rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2019 e dichiarare la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso.

---

<sup>169</sup> Cfr. Francesco GARRI, Riflessioni ulteriori in tema di controllo della Corte dei conti, in *Riv. Corte conti*, 1988, f. 6, pag. 333 e ss. Nel lavoro, precisa che «*Il giudizio di controllo innova la realtà giuridica e questo è già un effetto rilevante per il diritto, cui si aggiunge quello ulteriore di determinare un onere per l'amministrazione di riesame (...) di adozione di iniziative per una revisione delle scelte e dei modi dell'azione amministrativa che la conformino al giudizio intervenuto*». Svolge, inoltre, pregnanti considerazioni in tema di controllo sulla gestione, sottolineando la sua diversità dal c.d. controllo-referto (che assume il compito di riferire dei risultati del controllo eseguito). Il lavoro è pubblicato anche negli *Scritti in memoria di Antonino De Stefano*, 1990, pag. 359 e ss.

<sup>170</sup> Detto controllo, previsto dall'art. 22, d.l. n. 76/2020, è, sostanzialmente, un rimando al controllo sulla gestione già previsto dall'art. 3, comma 4, primo periodo, l. n. 20/1994, secondo cui “*La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione*”.

Da sottolineare che il ricorso per conflitto di attribuzione ha trovato un punto di appoggio nella natura innovativa della sentenza n. 20/2021/DELC dopo che le stesse Sezioni riunite, in analoga fattispecie – ricorso del P.M. avverso la deliberazione di parificazione e sopraggiunta emanazione della legge regionale di approvazione del rendiconto – hanno ritenuto sussistente l’interesse ad agire fino a che la parifica non diventa legge e dunque hanno dichiarato inammissibile il ricorso, anche in quel caso proposto dal P.M. contabile, dopo che il rendiconto era stato approvato con legge regionale (cfr. Corte conti, Sez. riun., n. 44/2017/EL)<sup>171</sup>. Ed è quest’ultima la posizione sostenuta dalla Procura generale nella requisitoria orale dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, preso atto dell’intervenuta emanazione della legge regionale.

Il Procuratore generale è intervenuto anche nel giudizio innanzi alla Consulta. Detta partecipazione è stata ammessa in continuità con l’indirizzo secondo cui nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l’intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, ma non può essere esclusa la possibilità che l’oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, ulteriori situazioni soggettive. È stato, quindi, ritenuto ammissibile l’intervento di soggetti che sono parti nel giudizio originario, i quali sarebbero incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall’esito del giudizio sul conflitto.

In termini generali, la Procura generale ha fatto presente che il proprio interesse ad intervenire derivava dall’unitarietà dell’ufficio del P.M. contabile, il quale, nei giudizi dinanzi alle Sezioni di appello – e *a fortiori* dinanzi alle giurisdizioni superiori – è rappresentato dal Procuratore generale o da un altro magistrato assegnato all’ufficio (art. 12, comma 2, c.g.c.).

Sotto questo profilo, è ipotizzabile un ampliamento dei casi nei quali può essere ritenuta ammissibile la partecipazione dell’Organo requirente nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale - inclusi i giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale - nei casi in cui il Pubblico ministero contabile è parte del giudizio *a quo*<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> Il medesimo concetto si trova ribadito nella sentenza n. 27/2014/EL, poi confermata dalla pronuncia n. 38/2014, nonché nella sentenza n. 1/2019 che, in fattispecie di parifica parziale, ha ritenuto ammissibile il ricorso, ravvisando la sussistenza dell’interesse anche per la non intervenuta approvazione del rendiconto con legge regionale.

Il punto di vista della richiamata giurisprudenza delle Sezioni riunite trova riscontro nell’orientamento del Giudice delle leggi che, con sent. cost. n. 39/2014, ha affermato che “*le funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti*” e che “*le funzioni della Corte dei conti trovano un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all’assetto dei poteri stabiliti dalla Costituzione, li esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull’efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale)*”.

Infine, il tema della rilevanza della legge regionale, ai fini della sussistenza dell’interesse al ricorso, emerge dalla sentenza n. 244/2020, ove la Consulta si è interrogata sulla procedibilità del giudizio di legittimità costituzionale una volta intervenuta la legge di approvazione del rendiconto e la risposta è stata affermativa perché al momento dell’ordinanza di remissione la legge regionale non era stata emanata mentre il giudizio costituzionale era già incardinato.

\*\*\*\*

La sentenza costituzionale sul conflitto di attribuzione ha avuto il merito di aver ristabilito, sul piano sostanziale e procedurale, i principi giuridici che governano il giudizio di parificazione – in particolare dei rendiconti regionali - giudizio che è stato ricondotto nel novero dei “*controlli di legittimità-regolarità*” mentre le “*forme della giurisdizione contenziosa*” sono state ravvisate “*nella possibilità di impugnare la decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi dell’art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. Contabile*”<sup>173</sup>. In coerenza con la pronuncia del Giudice delle leggi, le Sezioni unite della Corte di cassazione, nel risolvere una questione di giurisdizione scaturita dalla medesima vicenda, hanno dato atto della configurazione della decisione di parificazione “*quale risultato dell’esercizio di una funzione di controllo-garanzia, a esito dicotomico (parifica-non parifica)*”<sup>174</sup>

Detti principi sono stati recentemente ribaditi dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo le quali, chiamate a pronunciarsi su questione di massima sollevata dalle Sezioni riunite siciliane, hanno chiarito che: “*La parificazione del rendiconto generale ha natura di controllo, si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa della Corte dei conti nei termini precisati in*

---

<sup>172</sup> Le tipologie di giudizio nelle quali può essere sollevata una questione di legittimità costituzionale vanno dall’ordinario modello della responsabilità amministrativo-contabile, in primo grado e in appello, al giudizio di conto, al giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni/province autonome.

Sono queste ultime le ipotesi nelle quali è maggiormente sentita l’esigenza di un contraddittorio poiché, avendo queste ad oggetto l’impugnazione di una legge regionale – e originando da un procedimento di controllo - dinanzi alla Consulta è presente soltanto la regione interessata. E ciò diversamente dalle questioni nascenti da un procedimento giurisdizionale (ordinario o contabile), ove sono presenti anche le parti del giudizio *a quo* e l’Avvocatura generale dello Stato a difesa della legge nazionale.

Nei predetti casi, il Procuratore generale farebbe valere un interesse che appare giustificato dal possesso della qualità di parte nel giudizio originario, al pari di quanto già riconosciuto dalla Consulta nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti.

<sup>173</sup> Ad avviso della Consulta, lo “*stretto collegamento tra le fasi del procedimento di parificazione – controllo e impugnativa –*” è, quindi, coerente con il riconoscimento dell’assegnazione alla Corte dei conti della “*giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, «quale elemento complementare delle funzioni di controllo in un disegno volto a garantire maggiore effettività ai controlli, esterni sulle autonomie territoriali» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 44/2017/EL), resi dalla stessa Corte*” (sent. cost. n. 184/2022). In tal senso, la sistematizzazione dell’istituto, e quindi la natura “ibrida” del giudizio di parifica, che non è definibile come un procedimento giurisdizionale in senso stretto, appare coerente con l’avviso espresso dal giudice di legittimità, che ha escluso la natura giurisdizionale – oltre che di atto amministrativo - della decisione di parifica e, di conseguenza, la sua impugnabilità ai sensi dell’art. 111, comma 8, Cost. riconoscendo analogia con il procedimento giurisdizionale soltanto ai fini della legittimazione a sollevare q.l.c. (Cass. sez. un., n. 23072/2014; id., n. 22645/2016).

<sup>174</sup> Cfr. Cass. Sez. un., 9 gennaio 2023, n. 304/ord., che, pur avendo ritenuto persistente l’interesse alla definizione del giudizio, pur dopo la pubblicazione della sent. cost. n. 184/2022 - in relazione alla “*diversità di struttura e finalità tra il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regione e il sindacato giurisdizionale del giudice contabile*”, ha ritenuto che “*le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale con la suddetta sentenza evidenziano, invece, l’infondatezza del ricorso della Regione, nonché quello della Procura*”; ricorsi che erano stati proposti ai sensi dell’art. 111, comma 8, Cost.

Ha aggiunto, il Giudice della legittimità, che proprio la riconducibilità della decisione di parificazione alla funzione di controllo “*esclude che l’adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell’assemblea regionale possa costituire ostacolo all’emanazione della decisione con cui si accerta, a seguito dell’impugnativa, la legittimità/regolarità di quei fatti*”.

*motivazione ed è disciplinata dalle disposizioni di cui agli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214*” (deliberazione n. 5/SSRRCO/QMIG/22). E ciò in coerenza con la giurisprudenza consolidata in materia, della Sezione delle autonomie (n. 9/SEZAUT/2013/INPR e 14/SEZAUT/2014/INPR) e delle Sezioni Riunite in sede di controllo (n. 7/SSRRCC/QMIG/13), nonché con l’indirizzo di coordinamento del Procuratore Generale presso la Corte dei conti I.C. n. 5/2014 del 29 maggio 2014.

Ciò vale a dire che la sentenza costituzionale in esame ha mostrato di non accedere alla tesi enunciata nel provvedimento che ha dato luogo al conflitto di attribuzione, ove si parla del giudizio di parificazione come di *“un processo strutturato in unico grado dinanzi a due diversi giudici - la sezione territoriale di controllo e le Sezioni riunite”* nel quale *“Entrambe le fasi partecipano della stessa unitaria natura”* (Sez. riun., n. 20/2021/DELC, pag. 17-18). Ciononostante, il Giudice delle leggi ravvisa *“lo “stretto collegamento tra le fasi del procedimento di parificazione – controllo e impugnativa –”, quasi a voler sottolineare che l’impugnazione costituisca una “fase” (fisiologica) del procedimento di controllo e non una mera possibilità, peraltro non frequente nella prassi*<sup>175</sup>.

Come pure è stata disattesa la tendenziale equiparazione della Sezione regionale di controllo a un giudice, dinanzi al quale la parificazione si svolgerebbe secondo le norme sul giudizio di conto (in contrasto con le norme del Codice di giustizia contabile che disegnano l’istituto come una delle modalità di esercizio della funzione giurisdizionale, avendo esso ad oggetto la valutazione di responsabilità individuali accertate dalle sezioni giurisdizionali della Corte), tanto più considerando che all’esito del giudizio di conto viene emessa una sentenza, impugnabile dinanzi alle Sezioni centrali di appello e non dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione.

\*\*\*\*

La sentenza n. 184/2022 si presenta innovativa nella parte in cui – superate le questioni pregiudiziali<sup>176</sup> – ha emanato principi con valenza *“generalissima”* partendo da un caso specifico: l’impugnazione della decisione di parifica da parte del P.M. contabile (evenienza non consueta).

Di norma, infatti, l’impugnazione, se viene proposta, promana dall’Amministrazione regionale, ente controllato la cui posizione è ritenuta meritevole di tutela, laddove, invece, nel caso *de quo*, l’impugnazione è promossa dall’Organo requirente, ossia dal soggetto *“controllante”* come titolare dell’interesse alla legalità finanziaria connesso a quello dei contribuenti, la cui posizione è parimenti meritevole di tutela.

---

<sup>175</sup> Cfr. sent. cost. n. 184/2022, punto 5.1, Diritto. Tuttavia, nel successivo 5.2, si fa riferimento alla *“eventuale impugnativa”*.

<sup>176</sup> La Consulta, rigettate le eccezioni di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse (secondo la difesa statale) e perché riguardante questioni di giurisdizione, estranee all’ambito di operatività del ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, ex art. 37, secondo comma, della legge n. 87/1953 (secondo il P.G. della Corte dei conti), ha ritenuto la sussistenza di *“tono costituzionale”* nel conflitto proposto.

La Consulta, discostandosi dalla sopra citata giurisprudenza consolidata in materia, ha reinterpretato il ruolo della Corte dei conti nell'esercizio delle sue funzioni ausiliarie nei confronti dell'organo politico, mettendo in luce la completa autonomia del giudizio di parificazione rispetto alla legge regionale di approvazione del rendiconto.

E ciò senza spingersi al punto da ipotizzare che il giudizio della Corte possa condizionare l'esercizio della potestà legislativa, che è appannaggio dell'Assemblea Regionale.

Sotto questo profilo, il Giudice delle leggi ha richiamato le sentenze costituzionali n. 121/1966 e n. 72/2012<sup>177</sup>, da cui si evince che dal deliberato della magistratura contabile non scaturisce alcun vincolo di giudicato, ossia non vi è obbligo di conformazione da parte del decisore politico. È, infatti, noto che il giudicato discende soltanto da una sentenza mentre, con riferimento al giudizio di parificazione, la giurisprudenza ha parlato di “certezza” giuridica dei dati da rendiconto parificato, che è cosa diversa dalla immutabilità, avuto riguardo alla successione dei dati contabili negli esercizi finanziari diversi da quello parificato (cfr. sent. cost. n. 244/2020).

Come pure è stato escluso l'effetto “novativo” dell'oggetto del giudizio pendente davanti alle Sezioni Riunite a seguito della promulgazione, nelle more dello stesso, della L.R. n. 26/2021 – prefigurato dalla Procura generale nel suo intervento dinanzi alla Corte costituzionale<sup>178</sup> – nell'ottica della scissione tra la legge regionale di approvazione del rendiconto e risultato di amministrazione (sent. cost. n. 184/2022, punto 5.3. Diritto)<sup>179</sup>.

\*\*\*\*\*

Ma, si ripete, le maggiori problematiche interpretative discendono dal disallineamento temporale tra il giudizio di parificazione e la legge di approvazione del rendiconto – ritenuto legittimo dalla Consulta ed anzi posto a fondamento della decisione di rigetto del conflitto proposto – residuando il dubbio dell'utilità di una pronuncia della Corte a rendiconto approvato e, a valle, della possibile devitalizzazione della funzione di ausiliarità (propria del controllo di legittimità-regularità riservato

---

<sup>177</sup> Cfr. sent. cost. n. 184/2012, par. 5.2. ove si richiama il precedente del 2012 («*le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti*»), emanato su conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol che si doleva della parifica parziale e non integrale delle poste di rendiconto.

<sup>178</sup> Cfr. atto di intervento del Procuratore generale, secondo cui il sopraggiungere della legge regionale avrebbe determinato una novazione dell'oggetto del giudizio, che, avviato nei confronti della deliberazione della Sezione del controllo (le SSRR controllo Siciliane) ha finito per riguardare una fonte normativa primaria, la legge regionale di approvazione del rendiconto.

<sup>179</sup> Va, tuttavia, considerato che la legge di approvazione del rendiconto ha per oggetto proprio la corretta rappresentazione contabile del risultato di amministrazione e cioè i saldi contabili che lo rappresentano in un determinato momento, secondo le norme del d.lgs. n. 118/2011. Cfr. art. 11, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 118/2001 e art. 63, comma 2, d.lgs. n. 118/2001 («*Il rendiconto generale, composto dal conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, dai relativi riepiloghi, dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, dal conto economico e dallo stato patrimoniale, è predisposto secondo lo schema di cui all'allegato n. 10 al presente decreto*»).

al giudice contabile in sede di parifica) se svincolata dal controllo politico riservato all'assemblea legislativa regionale<sup>180</sup>.

Al riguardo è opportuno un rapido cenno alle norme vigenti in materia.

Per il comparto Regioni/Province autonome, la priorità del giudizio rispetto alla legge regionale è sancita dall'art. 18 d.lgs. n. 118/2011, che prevede al riguardo un doppio termine (*“Le regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo, con preventiva approvazione da parte della giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti”*)<sup>181</sup>. Le predette disposizioni sono simmetriche a quelle previste per lo Stato (artt. 37 e 38, L. n. 196/2009, nonché artt. 39, 40 e 41 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214)<sup>182</sup>. È noto, infatti, che il giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato è stato esteso alle Regioni (art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012), e, in particolare, l'ultimo periodo del comma 5 così dispone: *“La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale”*<sup>183</sup>.

La scansione temporale sopra descritta dimostra che il giudizio in esame si inserisce nel procedimento legislativo (statale o regionale), così inverando quella funzione di ausiliarietà svolta dalla magistratura contabile da oltre un secolo e che discende dall'art. 100, comma 2, Cost<sup>184</sup>.

---

<sup>180</sup> È stato recentemente ricordato che la funzione di ausiliarietà è da ricondurre alla centralità della rappresentanza popolare, che si esprime nell'approvazione, con legge, sia della previsione di bilancio, sia della relativa rendicontazione; atti, questi, di carattere esclusivamente politico (Sezioni riunite, deliberazione n. 5/2022/QMIG).

<sup>181</sup> Aggiunge l'art. 50, comma 3-bis, d.lgs. n. 118/2011, aggiunto dall'art. 1, comma 787, lett. a), l. n. 178/2020, che *“Nelle more della conclusione del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio precedente da parte della Corte dei conti, i consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano approvano la legge di assestamento del bilancio anche sulla base delle risultanze del rendiconto approvato dalla giunta, fermo restando l'obbligo di apportare le eventuali variazioni di bilancio che si dovessero rendere necessarie a seguito dell'approvazione definitiva del rendiconto dopo la decisione di parificazione. In ogni caso, l'eventuale avanzo di amministrazione libero e quello destinato agli investimenti possono essere applicati al bilancio di previsione solo a seguito dell'approvazione con legge del rendiconto che ne certifica la sussistenza”*.

<sup>182</sup> Cfr. L. n. 196/2009, art. 37 (*“Parificazione del rendiconto”*) e 38 (*“Presentazione del rendiconto”*).

<sup>183</sup> La citata disposizione dell'art. 1, comma 5 confermerebbe il ruolo delle Corti nella duplice veste di organo ausiliario delle amministrazioni e delle assemblee legislative elettive degli enti che costituiscono il quadro della finanza pubblica allargata. Cfr. Corte conti, Sez. riunite contr., 31 dicembre 2012, n. 31 (Linee programmatiche di controllo della Corte dei conti e programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo).

Da ultimo, cfr. Corte conti, Sez. riunite contr., n. 43/2022/INPR, dicembre 2022 (Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2023), pag. 29: *«Ai sensi dell'art. 100, secondo comma della Costituzione, la Corte dei conti “riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito”. Alla luce di tale disposizione il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la unita Relazione rappresentano il “momento di chiusura” del ciclo annuale dei controlli, i cui esiti sono istituzionalmente destinati al Parlamento così da consentire l'adozione delle conseguenti determinazioni con l'approvazione per legge del rendiconto»*.

<sup>184</sup> Cfr. Corte conti, sez. riun. controllo, deliberazione n. 12/SSRRCO/PARI/22, secondo cui *«[a]i sensi dell'art. 100, secondo comma della Costituzione, la Corte dei conti “riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito”. Alla luce di tale disposizione il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la connessa Relazione rappresentano gli strumenti mediante i quali la Corte assolve al compito di dare al Parlamento una conoscenza e una valutazione più ampia possibile dei conti della finanza pubblica, oltre ai profili di regolarità, nonché di segnalare alle amministrazioni i progressi registrati, i traguardi raggiunti della programmazione annuale e le aree di attività che meritano un maggior impegno o l'individuazione di misure correttive. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2021 espone i risultati conseguiti con l'impiego delle risorse del bilancio dello Stato tenendo conto degli esiti derivanti dall'intero ciclo dei controlli e, quindi, anche di quelli del controllo di legittimità e del controllo sulla gestione. Ci si è, inoltre, basati sulle valutazioni espresse in tutti i documenti approvati dalle Sezioni Riunite in sede di controllo: il*

La rigorosa tempistica prevista per lo svolgimento della fondamentale funzione di riscontro delle scritture contabili intestata alla Corte dei conti è, altresì, coerente con il principio costituzionale dell'annualità e della continuità dei bilanci (art. 81, quarto comma, Cost.), sulla base dell'evidente considerazione che il ciclo del bilancio costituisce un ininterrotto *continuum*.

Guardando al sistema Paese, la puntualità del giudizio di parificazione – nello Stato e nel comparto regionale - discende dall'art. 97, primo comma, Cost. in base al quale le pubbliche amministrazioni sono chiamate a dimostrare il rispetto degli equilibri dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico; dimostrazione che non può che riferirsi al medesimo esercizio, senza disallineamenti temporali.

\*\*\*\*\*

Obiettivo delle norme, costituzionali e primarie è, quindi, pervenire alla sollecita definizione dei giudizi di parificazione, in vista dell'approvazione in via legislativa dei rendiconti. A seguire, non è impedito alla Corte di svolgere ulteriori controlli, peraltro previsti dall'art. 1, comma 3, d.l. n. 174/2012 e generalmente esercitati dalle Sezioni regionali di controllo ma, evidentemente, in tali casi siamo fuori dall'ambito del giudizio di parificazione<sup>185</sup>.

Peraltro, la stessa Consulta, nell'indicare i rimedi esperibili nel caso in cui l'ente territoriale non dovesse adeguarsi alla decisione di parifica (sopravvenuta alla legge regionale di approvazione del rendiconto), ribadisce che può essere sollevata questione di legittimità costituzionale della legge regionale di approvazione del rendiconto sia in via principale (su ricorso del Governo) sia in via incidentale da parte della Sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei Conti in speciale composizione. E questo può avvenire *“in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali”* (sent. cost. n. 184/2022, punto 5.2. Diritto).

Tali alternative, va detto per chiarezza, restano valide in ogni caso, e non sono correlate all'ipotesi della parifica “postuma”.

---

*Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le Relazioni trimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, i testi predisposti per le Audizioni in Parlamento del Presidente della Corte di conti (sui documenti programmatici, sulla legge di bilancio, sul contenuto delle manovre economiche, sulla struttura e sulle direttrici di intervento del Piano nazionale di ripresa e resilienza, sul disegno di riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario) e le attività di certificazioni dei contratti pubblici».*

<sup>185</sup> Cfr. art. 1, comma 3, d.l. n. 174/2012: *“Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. I bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle regioni con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai presidenti delle regioni con propria relazione”.*

Ma c'è di più.

Enfatizzare la possibilità di impugnare la legge di approvazione di un rendiconto non parificato nei tempi fisiologici del ciclo di bilancio – qualora l'amministrazione regionale non adotti gli interventi correttivi dettati dalla parifica postuma – potrebbe legittimare un'interpretazione distorta degli strumenti previsti dall'ordinamento a garanzia degli equilibri di bilancio degli enti controllati e della loro gradualità, secondo i comuni principi di economia processuale.

È, infatti, evidente che la legge regionale approvativa di un rendiconto non parificato si espone più facilmente a censure di incostituzionalità, in mancanza del previo fisiologico controllo riservato al giudice contabile, sicché il sindacato costituzionale riservato al giudice delle leggi, da estrema *ratio* diventerebbe un rimedio ordinario.

Il che appare stridente con l'originaria giurisprudenza in tema di giudizio di parificazione che, valorizzando la funzione ausiliaria del giudizio e la conseguente inidoneità della decisione a passare in giudicato, ne aveva persino negato l'impugnabilità dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, ammessa per la prima volta soltanto in un caso di “non parifica”<sup>186</sup>.

In ultima analisi, l'asincronia tra giudizio di parificazione e “ciclo di bilancio” - che diventano, così, procedimenti autonomi e separati - potrebbe determinare il venir meno della centralità del giudizio di parificazione sino alla sua sostanziale irrilevanza. Il rischio è la sterilizzazione della funzione ausiliaria della Corte dei conti, la cui pronuncia, ponendosi al di fuori del ciclo del bilancio e della serie di provvedimenti legislativi nei quali esso si sostanzia, darebbe luogo a una serie di atti di controllo (necessari ed eventuali) privi di contestualità e, dunque, di utilità agli effetti del contributo che la Corte è tempestivamente chiamata ad offrire nella dialettica propria del circuito democratico<sup>187</sup>.

Tutto ciò comporta, quale ulteriore e non trascurabile conseguenza, che viene sminuita la percezione della precettività della parifica, non solo nei confronti dell'ente controllato, ma anche nei confronti di quella collettività dei cui interessi l'ente controllante è portatore a livello istituzionale, in

---

<sup>186</sup> Cfr. Corte conti, Sezioni riunite in speciale composizione n. 27/2014, secondo cui «(...) la possibilità di ravvisare nell'ordinamento vigente uno strumento di “revisio” di una decisione quale quella impugnata» [cioè quella di “non potersi parificare” il rendiconto regionale, n.d.r.] «non solo non confligge con l'inquadramento dell'istituto dato dalla Corte costituzionale, sul presupposto della piena autonomia politica della Regione e della Corte dei conti, ma appare coerente con il complessivo assetto dei controlli delineato dal legislatore e già nel dettaglio illustrato. In altri termini, il riconoscimento di una giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione su delibere quali quella in esame, pur nel rispetto delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione ed esercitate con l'approvazione del rendiconto con legge all'esito del giudizio di parifica, appare pienamente coerente al sistema vigente in cui trova fondamento una giurisdizione esclusiva della stessa Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, quale elemento complementare delle funzioni di controllo in un disegno volto a garantire maggiore effettività ai controlli, esterni sulle autonomie territoriali, resi dalla Corte”.

<sup>187</sup> Peraltro, dal disallineamento temporale tra parifica e ciclo di bilancio discende l'elusione dei principi di annualità e di continuità dei bilanci, con l'ulteriore rischio di favorire il meccanismo anomalo del cumulo di parifiche (c.d. doppia parifica) riunite nei rispettivi giudizi riservati alla Corte dei conti.

quanto garante dell'effettività del diritto costituzionale del bilancio, nella sua rinnovata accezione di "bene pubblico" (sent. cost. n. 184/2016).

In relazione alle problematiche sollevate dalla lettura della sent. cost. n. 184/2022 appare, quindi, opportuna un'ulteriore riflessione sulle finalità e sulla struttura del giudizio di parificazione, tenuto conto sia dell'avviso espresso dall'Organo nomofilattico con la citata deliberazione n. 5/2022/QMIG, sia dell'esigenza di regolare in modo puntuale – anche mediante normativa regolamentare interna - il procedimento dinanzi alle articolazioni di controllo della magistratura contabile.

### **3. Le indagini del Collegio del controllo concomitante e i possibili spunti per l'azione di danno erariale.**

Per fronteggiare il corretto uso delle risorse stanziare con il PNRR, è stata prevista l'introduzione - con l'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 - del controllo concomitante sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, rimettendone l'attuazione all'autonoma potestà regolamentare del Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, con deliberazione 10 novembre 2021, n. 272, ha istituito il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, approvandone il relativo Regolamento<sup>188</sup>.

L'attività intestata al Collegio è esercitata sulla base del programma annuale dallo stesso deliberato, nel quadro della programmazione generale dei controlli definito dalle Sezioni riunite ai sensi dell'art. 5 del Regolamento di organizzazione delle funzioni di controllo approvato con Delibera n. 14/DEL/2000<sup>189</sup>.

Il controllo concomitante non è un istituto di nuovo conio: è stato introdotto dall'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009 n. 15. Esso rimanda ad un controllo su "*gestioni non ancora*

---

<sup>188</sup> Anteriormente, le Sezioni Riunite della Corte dei conti erano state chiamate a deliberare in ordine alla proposta, approvata dal Consiglio di Presidenza con deliberazione n. 213 del 3 agosto 2021, avente ad oggetto sia l'individuazione dell'Ufficio competente per l'espletamento del controllo concomitante sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, sia l'adozione delle relative misure organizzative. Le Sezioni riunite, con deliberazione n. 2/DEL/2021, depositata il 26 ottobre 2021, hanno definito l'ambito del controllo di cui all'art. 22 del d.l. n. 76/2020.

<sup>189</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 2, della citata deliberazione n. 272/CP/2021 "*Ove l'attuazione di piani, programmi e progetti sia rimessa a Regioni/Province autonome o ad altri enti o a organi operanti esclusivamente in ambito regionale, le funzioni di cui al precedente comma vengono svolte dalla competente Sezione regionale di controllo*". Detta previsione è da ricondurre all'art. 11, comma 3, legge n. 15/2009, secondo cui "*Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di cui all'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, previo concerto con il Presidente della Corte, possono fare applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo [=controllo concomitante] nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali. In tal caso la facoltà attribuita al Ministro competente si intende attribuita ai rispettivi organi di governo e l'obbligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive*".

*concluse, in ordine alle quali sono possibili interventi correttivi tali da poter determinare il mancato avverarsi, o quanto meno l'interruzione, di situazioni illegittime o pregiudizievoli”* attraverso *“correttivi in corso d'opera, mirati anche alla prevenzione, come tali più efficaci di quelli essenzialmente preordinati a misure di riparazione del danno o all'indicazione di correttivi”* (cfr. Corte conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 29/CONTR/09).

In buona sostanza, la novella normativa tende a valorizzare il controllo sulla gestione, anche in corso di esercizio, già conosciuto in passato. Il pensiero corre a quei controlli selettivi e in profondità, che innovano il mondo giuridico anche quando è onere dell'amministrazione dare loro effettività<sup>190</sup>. In questa ottica, il riferimento al controllo concomitante sui *“principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale”* (posto dall'art. 22, d.l. n. 76/2020) è un rimando al controllo sulla gestione già previsto dall'art. 3, comma 4, l. n. 20/1994. Il rinnovato interesse da parte del legislatore sta proprio a significare che ogni verifica, per essere efficace, deve mirare alla sostanza delle gestioni e che la risposta del controllore (in via preventiva o successiva) deve essere rapida, per meglio orientare l'azione amministrativa.

Il controllo concomitante – pur riconducibile al *genus* del controllo sulla gestione – non sarebbe del tutto assimilabile al controllo ex art. 7, comma 7, del d.l. n. 77/2021, a mente del quale la Corte dei conti esercita *“il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR”*. Detta tipologia di verifiche, infatti, si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il che rende imprescindibile il riferimento alla normativa euro-unitaria, tra cui, in particolare, il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, istitutivo del *“dispositivo per la ripresa e la resilienza”*<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> Cfr. Francesco GARRI, *Regole generali del controllo sulle gestioni, Commento alla l. 23 dicembre 2005, n. 266*, in GARRI, *LA CORTE DEI CONTI - controllo e giurisdizione - contabilità pubblica* (a cura di), Milano, 2012, pag. 119 e ss.; id., *Enti locali, Commento al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149*, ivi, pag. 316 e ss.

<sup>191</sup> Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 2/DEL/2021, che ha distinto il controllo concomitante di cui all'art. 22 del d.l. n. 76/2022 dalla tipologia di controllo previsto dall'art. 7, comma 7, del d.l. 77/2021, secondo cui la Corte dei conti riferisce *“almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR”*.

Con riguardo al citato Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio si fa riferimento, in particolare, agli art. 22 - *Tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, commi 1, 2, lett. d), 5 e 6; all'art. 24 - *Regole concernenti il pagamento, la sospensione e la risoluzione degli accordi riguardanti i contributi finanziari e i prestiti*; all'art. 27 - *Comunicazione di informazioni da parte dello Stato membro nell'ambito del semestre europeo*; all'art. 29 - *Monitoraggio dell'attuazione*; all'art. 30 - *Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza*.

Ma, al di là delle specifiche caratteristiche, va ricordato che “Il momento essenziale di raccordo delle diverse tipologie di controllo è costituito dalle fasi di programmazione e di coordinamento”<sup>192</sup>.

\*\*\*\*

In questo contesto si inserisce anche il ruolo della Procura generale: come infatti previsto dall’art. 2, comma 5, della citata deliberazione del Consiglio di presidenza n. 272/2021 “*Nelle ipotesi in cui le gravi irregolarità gestionali di cui al comma precedente abbiano determinato anche una lesione degli interessi finanziari nazionali o euro unitari, deve essere indirizzata idonea segnalazione alla Procura generale che nell’esercizio delle proprie funzioni di coordinamento provvederà al successivo inoltrare alle Procure regionali territorialmente competenti.*” Tale disposizione deve essere letta in combinato disposto con l’art. 52, comma 4, c.g.c. secondo cui “*I magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo segnalano alle competenti procure regionali i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali che emergano nell’esercizio delle loro funzioni*”.

Pertanto, nel contesto sopra delineato la Procura Generale svolge uno dei suoi principali compiti, ovvero il coordinamento delle Procure regionali per indagare su possibili ipotesi di responsabilità erariale emergenti nell’esercizio delle funzioni di controllo.

A titolo esemplificativo, si prende in esame la deliberazione del Collegio per il controllo concomitante n. 16/2022, depositata l’11 novembre 2022, con la quale sono state espresse delle raccomandazioni al Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) e alla Regione Campania al termine delle verifiche sulla **bonifica dei siti orfani**, progetto finanziato dal D.M. 269/2020 e dal PNRR.

Si tratta della bonifica dei siti inquinati che riveste grande rilevanza sia per ragioni finanziarie (l’Italia, infatti, è stata sanzionata dalla Corte di Giustizia dell’UE per violazione delle direttive sui rifiuti) sia per la tutela della salute tanto del singolo individuo quanto dell’intera collettività<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 2/DEL/2021, che ha rammentato le fasi della programmazione dei controlli, a mente della deliberazione n. 14/DEL/2000.

Da ultimo, cfr. Corte conti, Sez. riunite contr., n. 43/2022/INPR, dicembre 2022 (Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2023), pag. 52 e ss., ove si promuovono i meccanismi di raccordo e di informazione tra Sezioni centrali e regionali: “*Per garantire un maggior grado di organicità ed unitarietà alle attività del controllo concomitante previsto dall’art. 22 del d.l. n. 76/2020 sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e rilancio dell’economia nazionale cui attendono, secondo le rispettive competenze il Collegio per il controllo concomitante e le Sezioni regionali di controllo, anche ai fini della predisposizione della Relazione semestrale sull’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, sono definite in sede di programmazione e di sviluppo delle attività di controllo adeguate forme di reciproca informazione e collaborazione*”.

<sup>193</sup> Per tali ragioni il PNRR destina, a tali siti, risorse per 500 milioni di euro con l’obiettivo di riqualificare almeno il 70% del suolo dei siti inquinati entro marzo 2026. Già prima del PNRR, con Decreto del Ministro dell’ambiente (D.M. 269/2020), sono stati stanziati euro 105.589.294,00 per la bonifica dei siti orfani per le annualità 2019-2024. Cfr. Collegio per il controllo concomitante, delibera n. 16/2022.

Il Collegio, vigilando sull'accordo intercorso tra il MiTE e la Regione Campania del 30 novembre 2021 (per avere la Campania beneficiato di risorse per euro 12.623.200,10, ad essa trasferite con tale accordo), ha riscontrato, sulla base delle note intercorse tra il Magistrato istruttore, il MiTE e la Regione Campania, delle criticità sui ritardi nell'attuazione degli interventi di bonifica. In particolare, sono stati evidenziati rallentamenti rispetto al cronoprogramma approvato, oltre alla violazione delle regole di efficiente gestione dei contratti pubblici<sup>194</sup>.

Tutto ciò fa emergere un pregiudizio sulla "buona spesa", nel significato di spesa efficiente, efficace e tempestiva delle risorse pubbliche che erano state tempestivamente trasferite alla Regione ma ancora non versate ai Comuni attuatori, in ragione del mancato avvio dei lavori.

Pertanto, il Collegio del controllo concomitante raccomanda: al MiTE - in qualità di responsabile della revoca dei finanziamenti in ipotesi di inadempienza del beneficiario e dei soggetti attuatori - di vigilare sull'attuazione delle opere di bonifica e di stimolare la Regione all'adozione delle misure necessarie alla realizzazione degli interventi di bonifica; alla Regione Campania, di proseguire nell'azione di promozione delle azioni per attivare la realizzazione degli interventi in tempi rapidi, valutando l'istituzione di forme di coordinamento con i Comuni attuatori.

Stabilisce inoltre che, a partire dal 2023, il Collegio acquisirà, ogni sei mesi, una relazione sullo stato attuativo dei progetti e delle azioni effettivamente svolte.

#### **4. Il controllo sul perimetro delle partecipate pubbliche, alla luce del novellato art. 5 del Tusp.**

La Legge annuale per il mercato e la concorrenza – art. 11, comma 1, lett a), legge n. 118/2022 – ha emendato l'art. 5 del Testo unico sulle società pubbliche (Tusp), riconoscendo alla Corte dei conti un ruolo più incisivo in materia di costituzione di nuove società e di acquisto di partecipazioni, anche in via indiretta, in società già costituite<sup>195</sup>.

In relazione ai vincoli – di inerenza alle funzioni istituzionali dell'ente e di oggetto sociale – posti dall'art. 4 del Tusp, l'art. 5 (rubricato Oneri di motivazione analitica) nel testo originario già prevedeva un obbligo di comunicazione dell'atto deliberativo alla Corte dei conti. Poiché la notizia era data "*a fini conoscitivi*" ciascuna articolazione della magistratura contabile, individuata ai sensi

---

<sup>194</sup> Sembra inoltre emergere anche un'inadeguata applicazione dei principi in tema di appalti: risulta mancante un adeguato progetto di fattibilità tecnica ed economica. Sul punto, la stessa Regione, ammettendo i ritardi sull'attuazione dei progetti di bonifica, ha dichiarato di aver semplificato la documentazione da allegare per i Comuni attuatori. Al riguardo, si parla di una documentazione "minima", comprensiva di atti di nomina di un RUP, di acquisizione di un CUP, di una relazione descrittiva dell'intervento accompagnata dal quadro economico e dal cronoprogramma. Nonostante la semplificazione risulta ancora mancante un "livello progettuale" degli interventi che, di conseguenza, provoca delle difficoltà operative. Cfr. Collegio per il controllo concomitante, delibera n. 16/2022.

<sup>195</sup> Per completezza si rappresenta che lo stesso art. 11 ha modificato anche l'art. 20, comma 9, primo periodo, del Tusp, riducendo da tre a due gli anni di mancata presentazione del bilancio di esercizio ai fini della cancellazione d'ufficio dal registro delle imprese, a cura del conservatore.

del comma 4 dello stesso art. 5, poteva utilizzare le informazioni pervenute a supporto delle determinazioni assunte nell'ambito delle verifiche di propria competenza<sup>196</sup>.

Nel testo novellato<sup>197</sup> è previsto che la Corte dei conti esprima un proprio avviso in merito all'atto deliberativo comunicato<sup>198</sup>, mediante disposizioni che non ne definiscono espressamente la natura – se consultiva o di controllo – sicché è stato necessario rimettere la questione all'Organo nomofilattico<sup>199</sup>.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, con deliberazione 3 novembre 2022, n. 16/QMIG, prendono atto della confusione terminologica nel testo riformato («*Pertanto, mentre il novellato comma 3 dell'art. 5 ha qualificato l'esito finale dell'esame effettuato dalla Corte dei conti come "pronuncia" (aderente alla proposta effettuata da queste Sezioni riunite nella deliberazione n. 1/2022/AUD), il comma 4 fa riferimento ad un "parere", accentuando la natura consultiva, piuttosto che di controllo, della funzione affidata alla Corte*») e, tuttavia, chiariscono, sulla base di un'interpretazione sistematica, che si tratta di una forma di controllo su atti specifici, da svolgersi entro un termine determinato e con effetti stabiliti ex lege, connotata da atipicità<sup>200</sup>.

---

<sup>196</sup> Si fa riferimento, in particolare, alla verifica vertente sugli annuali piani periodici di revisione delle partecipazioni societarie, ex art. 20 del Tusp, ovvero in occasione degli obblighi di referto annuale cui sono tenute, per legge, alcune Sezioni (fra tutte, la Sezione di controllo sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, ai sensi della legge n. 259/1958) ovvero, alle verifiche spettanti alle Sezioni regionali di controllo in sede di controllo di legalità finanziaria sui bilanci preventivi e rendiconti consuntivi degli enti territoriali e degli enti del servizio sanitario nazionale (che, ai sensi dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000 e dell'art. 1, commi 3, 4 e 7, del d.l. n. 174/2012, presuppongono la valutazione degli effetti dei risultati economici delle società sulla gestione economico-finanziaria dell'ente socio).

Infine, un ulteriore momento di analisi può essere costituito dai giudizi di parifica del rendiconto dello Stato e delle regioni (artt. 39, 40 e 41 del regio decreto n. 1214/1934 e art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012), che, tradizionalmente, dedicano apposito capitolo alla valutazione della gestione delle partecipazioni societarie.

<sup>197</sup> Ai sensi dell'art. 5, comma 3, del Tusp, la Corte dei conti "*delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo*".

Ai sensi dell'art. 5, comma 4, Tusp: "*la segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni*".

<sup>198</sup> La presenza di un atto deliberativo non soltanto è presupposto per l'esercizio del controllo ai sensi dell'art. 5 del Tusp, bensì è condizione di validità della procedura di costituzione di nuova società. Dall'art. 7, comma 6, del Tusp si deduce che la mancanza del predetto atto deliberativo non è scevra di conseguenze: "*Nel caso in cui una società a partecipazione pubblica sia costituita senza l'atto deliberativo di una o più amministrazioni pubbliche partecipanti, o l'atto deliberativo di partecipazione di una o più amministrazioni sia dichiarato nullo o annullato, le partecipazioni sono liquidate secondo quanto disposto dall'articolo 24, comma 5. Se la mancanza o invalidità dell'atto deliberativo riguarda una partecipazione essenziale ai fini del conseguimento dell'oggetto sociale, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2332 del codice civile*".

<sup>199</sup> La richiesta di pronunciamento di orientamento generale è stata avanzata dalle Sezioni regionali di controllo per il Veneto (del. 135/2022/QMIG) e per l'Emilia-Romagna (del. 124/2022/QMIG).

<sup>200</sup> Ad avviso delle Sezioni riunite, dependono a favore della natura di attività di controllo:

La riconducibilità della previsione normativa alla funzione consultiva è stata esclusa per varie ragioni, tra cui la resa del parere entro termini stringenti e la contrarietà con la disciplina generale della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti (art. 7, comma 8, legge n. 131 del 2003), in virtù della quale gli enti territoriali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica in ordine all'interpretazione, generale e astratta, di norme contabili e finanziarie (cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 54/2010/QMIG)<sup>201</sup>.

Allo stesso tempo, le medesime Sezioni riunite rammentano che il controllo preventivo di legittimità si effettua su di un atto già perfetto, ma non ancora efficace (poiché l'efficacia è subordinata all'esito positivo del controllo stesso), mentre nel caso esaminato dall'art. 5 del Tusp il controllo cade su di un atto già perfetto ed efficace, ma non ancora esecutivo (ex art. 21-*quater* della legge n. 241/1990).

Da ciò ne consegue l'impossibilità di esercitare il controllo di cui all'art. 5 Tusp se l'atto è già esecutivo, ossia se è stato portato ad attuazione per volontà dell'ente socio. Va, infatti, considerato che la società, una volta costituita, è soggetta alla disciplina di diritto civile e la sua eliminazione dal mondo giuridico segue la relativa disciplina.

Residua allora quell'effetto "conoscitivo" previsto dalla norma nella sua formulazione originaria, sicché la notizia dell'atto deliberativo sarà utilizzata nell'ambito dei controlli affidati alla competenza di ciascuna Sezione della Corte, centrale o territoriale.

È questa una situazione di possibile interesse per l'attività della Procura contabile, poiché la mancata sottoposizione degli atti al controllo della Corte potrebbe essere circostanza meritevole di approfondimento.

\*\*\*\*\*

- 
1. Un dato letterale: la rubrica dell'articolo dell'art. 12 della legge n. 118/2022 che ha introdotto la disciplina in esame, è intitolata "Modifica della disciplina dei controlli sulle società a partecipazione pubblica";
  2. Un dato procedimentale: il pronunciamento della Corte dei conti interviene non prima (come per l'attività consultiva), ma dopo che l'Amministrazione abbia perfezionato l'atto deliberativo di costituzione o di acquisizione della partecipazione societaria; la legge individua altresì i criteri di riferimento, a differenza di quanto accade nella funzione consultiva, e gli effetti che si producono all'esito valutativo;
  3. Un dato sistematico: occorre tenere conto del complessivo ruolo assegnato alla Corte dei conti in materia di società a partecipazione pubblica (*ex multis* la funzione di controllo sulle revisioni periodiche ex art. 20 Tusp);
  4. Un dato oggettivo: l'oggetto del controllo ex art. 5 comma 3 è, da un lato, la conformità dell'atto (requisito formale), dall'altro, la sostenibilità finanziaria e la compatibilità delle scelte con i principi di efficienza efficacia e economicità dell'azione amministrativa (requisito sostanziale);
  5. Un dato procedimentale sotto il profilo istruttorio: la sezione di controllo può chiedere documentazione integrativa, in linea con quanto previsto ex art. 3 comma 8, L. 20/1994.

<sup>201</sup> Si rammenta che l'art. 46 comma 2 della legge n. 238/2021 ha stabilito che "Limitatamente alle risorse stanziato dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, le sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro".

Tanto premesso sulla natura del controllo, sui possibili effetti e sulla competenza delle diverse Sezioni di controllo<sup>202</sup>, occorre chiedersi se dalla novella dell'art. 5 del Tusp discenda l'effettiva promozione del valore "concorrenza", ossia se il valore della concorrenza, dopo la legge n. 118/2022, sia in grado di indirizzare il sistema dei controlli.

Al riguardo, occorre partire dal ruolo della Corte dei conti nelle verifiche inerenti alle partecipate pubbliche, un controllo che è generalmente indirizzato all'ente socio e non alla società, la quale resta disciplinata dal diritto civile. Né la Corte è abilitata a sostituirsi all'ente nelle scelte che legittimamente sono rimesse alla sua responsabilità.

Ne deriva che il controllo dell'atto deliberativo di costituzione di una nuova società o di acquisto di partecipazioni, dirette o indirette, in una società esistente – intestato alla magistratura contabile dall'art. 5 novellato – si risolve nella verifica della coerenza e della ragionevolezza della motivazione espressa dall'ente socio.

L'assunzione dell'atto deliberativo in parola – nel contesto di una normativa come quella del Tusp che è ispirata alla *“efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”* – richiede un accurato vaglio dei presupposti per la sua adozione.

Di qui i parametri cui l'ente deve scrupolosamente attenersi affinché sia correttamente assolto l'onere motivazionale di cui all'art. 5 del Tusp, i quali consistono:

- nella compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese;
- nella compatibilità tra l'oggetto sociale e le finalità istituzionali dell'ente avendo cura, l'ente, di evidenziare le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio

---

<sup>202</sup> Le Sezioni riunite, con la citata deliberazione n. 16/2022/QMIG, hanno così deliberato: *“Fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, va dichiarata la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo nelle fattispecie prese in esame (atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie relativi al peculiare caso di un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del MUR ed inerente ad un'iniziativa rientrante nel PNRR, dalla quale consegue la costituzione, con un'unica operazione, di una società consortile a responsabilità limitata, fortemente collegata con la struttura centrale dell'indicato Ministero, da parte di una pluralità di enti pubblici, insistenti su buona parte del territorio nazionale, e ricadenti nella competenza territoriale di diverse Sezioni regionali di controllo)”*.

Di conseguenza, Sezione Regionale Controllo Veneto, con deliberazione n.183/2022/PASP/Università di Verona, ha dichiarato la propria incompetenza in favore delle Sezioni riunite in sede di controllo. Analogamente, la Sezione Regionale Controllo Emilia-Romagna, con deliberazione n. 153/2022/PASP ha dichiarato il non luogo a deliberare, dopo aver trasmesso alle Sezioni Riunite in sede di controllo, per i seguiti di competenza, gli atti deliberativi relativi alla fattispecie in esame.

affidato. La motivazione deve, inoltre, dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, commi 1 e 2, Tusp).

La magistratura contabile, nella pronuncia richiesta dall'art. 5 novellato, è tenuta a valutare che l'onere motivazionale sia stato assolto e, in ultima analisi, se la scelta dell'ente sia rispettosa del valore della concorrenza. E, in tal senso, sono le espressioni di controllo positivo o negativo deliberate dalla Sezione di controllo competente<sup>203</sup>.

\*\*\*\*\*

Dopo l'emanazione della deliberazione n. 16/QMIG/2022, le Sezioni riunite in sede di controllo sono state chiamate a pronunciarsi su fattispecie analoghe a quella che ha determinato la remissione. Il tema ricorrente, infatti, è quello del partenariato esteso per il finanziamento di progetti di ricerca di base di competenza del MUR, mediante istituzione di un soggetto attuatore in forma stabile, dotato di autonoma personalità giuridica, detto HUB, costituito da università statali ed enti pubblici di ricerca (vigilati dal MUR), nonché da altri soggetti pubblici e privati<sup>204</sup>.

---

<sup>203</sup> Cfr. Corte conti, Sezione regionale controllo Marche, 2 novembre 2022, deliberazione n. 115/2022/PAR, che ha reso parere negativo in relazione alla deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Pergola n. 27 del 7 settembre 2022 e ai provvedimenti correlati aventi ad oggetto la costituzione della BLUGENS PERGOLA S.a.r.l.; id., Sezione regionale controllo Lombardia, 25 ottobre 2022, deliberazione n. 161/2022/PAR e 162/2022/PAR che ha reso parere sostanzialmente negativo, ancorché non esternato espressamente nel dispositivo. In ordine alla portata dell'onere motivazionale richiesto dall'art. 5 del Tusp, la Sezione lombarda - proprio nella stessa materia societaria - aveva già avuto modo di specificare che esso non è assolto quando l'atto deliberativo contiene mere ripetizioni del dato legale o affermazioni apodittiche; al contrario, l'obbligo della motivazione può essere considerato compiuto anche se essa è sintetica, purché capace di disvelare l'iter logico e procedimentale attraverso il quale si è proceduto all'inquadramento della fattispecie nell'ipotesi astratta considerata dalla legge (*ex multis*, cfr. C. conti, sez. contr. Lombardia n. /6/2017/VSG le precedenti deliberazioni n. 975/2009, n. 830/2010 e 831/2010).

<sup>204</sup> La deliberazione n. 16/QMIG concerne la costituzione del soggetto attuatore (HUB) per la realizzazione del partenariato esteso "MNESYS — *A Multiscale integrated approach to the study of the Nervous system in health and disease*", mediante società consortile a responsabilità limitata che costituisce il referente unico per l'attuazione del progetto nei confronti del MUR. Con riguardo alla medesima società, cfr. Sez. riun., deliberazione n. 26/SSRRCO/PASP/2022, depositata il 28 novembre 2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione nella società MNESYS S.c.a.r.l. da parte dell'Università degli studi di Verona; id., deliberazione n. 54/SSRRCO/PASP/2022, depositata il 22 dicembre 2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione nella società MNESYS S.c.a.r.l. da parte dell'Università "Tor Vergata" di Roma; id., deliberazione n. 50/SSRRCO/PASP/2022, depositata il 22 dicembre 2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione nella società MNESYS S.c.a.r.l. da parte dell'Università degli studi di Firenze; id., deliberazione n. 48/SSRRCO/PASP/2022, depositata il 22 dicembre 2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione nella società MNESYS S.c.a.r.l. da parte dell'Università "Aldo Moro" di Bari. Id., deliberazione n. 24/SSRRCO/PASP/2022, depositata il 28 novembre 2022, di non luogo a deliberare in relazione al decreto del Rettore dell'Università Alma Mater Studiorum di Bologna di autorizzazione alla costituzione della società MNESYS S.c.a.r.l. - in quanto già costituita; id., deliberazione n. 25/SSRRCO/PASP/2022, di non luogo a deliberare in relazione al decreto del Rettore dell'Università degli studi di Genova n. 3957 del 26 settembre 2022, di autorizzazione alla costituzione della società MNESYS S.c.a.r.l. - in quanto già costituita.

Con riguardo alla AGE-IT S.c.a.r.l., società costituita in data 19 settembre 2022, con sede in Firenze (con soci iniziali l'Università degli Studi di Firenze e la società Tech4Care S.r.l.) cfr. Sez. riun., deliberazione n. 20/SSRRCO/PASP/2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione in AGE-IT S.c.a.r.l. da parte della Scuola Internazionale di Studi Avanzati di Trieste"; id., deliberazione n. 27/SSRRCO/PASP/2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione in AGE-IT S.c.a.r.l. da parte dell'Università degli Studi Milano Bicocca; id., deliberazione n. 28/SSRRCO/PASP/2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione in

Ad ulteriore delimitazione del perimetro del controllo, nella fattispecie dell'art. 5 del Tusp, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno reso una successiva pronuncia nomofilattica, sollecitata dalla Sezione di controllo Toscana<sup>205</sup>.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 19/QMIG/2022, depositata il 23 novembre 2022, hanno enunciato il seguente principio in diritto: *“l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio”*.

Le Sezioni riunite, nella pronuncia in epigrafe, hanno risposto negativamente al quesito aderendo ad una nozione letterale della norma in analisi. Ed invero, il Collegio ha iniziato con il definire la nozione di partecipazione traendola dall'art. 2, lett. f), del medesimo T.U.S.P e ai sensi del quale: *per “partecipazione” deve intendersi “la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi”*.

---

AGE-IT S.c.a.r.l. da parte dell'Università degli Studi del Molise; id., deliberazione n. 29/SSRRCO/PASP/2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione in AGE-IT S.c.a.r.l. da parte dell'Università del Piemonte Orientale; id., deliberazione n. 30/SSRRCO/PASP/2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione in AGE-IT S.c.a.r.l. da parte dell'Università della Calabria; id., deliberazione n. 33/SSRRCO/PASP/2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione in AGE-IT S.c.a.r.l. da parte dell'Università di Bologna; id., deliberazione n. 34/SSRRCO/PASP/2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione in AGE-IT S.c.a.r.l. da parte dell'Università di Roma Sapienza; id., deliberazione n. 21/SSRRCO/PASP/2022, che ha dichiarato il non luogo a deliberare sull'istanza del Direttore generale dell'Università degli Studi di Firenze che aveva già costituito AGE-IT S.c.a.r.l.

Con riguardo alla NQSTI S.c.a.r.l., società costituita in data 27 settembre 2022, con sede legale in Roma (con soci iniziali l'Università degli studi di Camerino, il Consiglio Nazionale delle Ricerche, la Fondazione Bruno Kessler, la Scuola Normale Superiore di Pisa, l'Università degli studi di Pavia, l'Università degli studi di Bari Aldo Moro, l'Università di Parma, la Scuola Superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna di Pisa), cfr. Sez. riun., deliberazione n. 23/SSRRCO/PASP/2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione in NQSTI S.c.a.r.l. da parte della Scuola Internazionale di Studi Avanzati di Trieste; id., deliberazione n. 52/SSRRCO/PASP/2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione in NQSTI S.c.a.r.l. da parte dell'Università di Milano Bicocca; id., deliberazione n. 53/SSRRCO/PASP/2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione in NQSTI S.c.a.r.l. da parte dell'Università di Roma “La Sapienza”; id., deliberazione n. 49/SSRRCO/PASP/2022, che non ha ravvisato elementi ostativi all'acquisto della partecipazione in NQSTI S.c.a.r.l. da parte dell'Università degli studi di Catania; id., deliberazione n. 22/SSRRCO/PASP/2022, che ha dichiarato il non luogo a deliberare sull'istanza del Direttore della Scuola Normale Superiore di Pisa per intervenuta stipula dell'atto negoziale di costituzione della società; id., deliberazione n. 35/SSRRCO/PASP/2022, che ha dichiarato il non luogo a deliberare sulla delibera del Consiglio di amministrazione n. 19/2022 della Fondazione Bruno Kessler per intervenuta adesione all'atto negoziale di costituzione della società, fermo restando che la Fondazione non risulta avere natura giuridica formalmente pubblica (non è inclusa nell'elenco delle “amministrazioni pubbliche” di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, a cui fa rinvio, per definire l'ambito di applicazione soggettiva delle proprie disposizioni, l'art. 2, comma 1, lett. a), del TUSP).

<sup>205</sup> Cfr. Corte conti, Sezione regionale di Controllo per la Toscana, 4 novembre 2022, del. n. 196/2022/QMI, che ha rimesso al Presidente della Corte la questione se nel perimetro del controllo potessero rientrare le seguenti operazioni societarie: la trasformazione da società per azioni in società consortile per azioni; la sottoscrizione dell'aumento di capitale riservato ad un ente pubblico già socio, mediante conferimenti in natura di partecipazioni societarie; la fusione per incorporazione sia con riguardo alle amministrazioni socie della società incorporante sia con riguardo a quelle delle società incorporate.

In sostanza, le Sezioni riunite hanno ritenuto che l'elemento determinante di questa tipologia di controllo consista proprio nell'acquisizione della qualità di socio da parte della P.A., elemento che non si rinviene nelle operazioni straordinarie oggetto di quesito. Dette operazioni, va detto per completezza, sono soggette agli oneri procedurali e motivazionali previsti dall'art. 8, comma 1, del Tusp, oltre ad essere incluse nelle consuete procedure di verifica compiute dalle Sezioni centrali e regionali<sup>206</sup>.

\*\*\*\*

Si rammenta che la materia impatta con le competenze delle Procure contabili sia per le azioni di responsabilità che possono scaturire da fattispecie di *malagestio* connesse alle società pubbliche, sia per la responsabilità c.d. sanzionatoria; responsabilità che, si precisa, deriva dall'omissione della ricognizione periodica delle partecipazioni societarie da parte dell'ente pubblico che le detiene e/o dal deficit di comunicazione, nonché dal mancato rispetto dei termini prescritti (art. 20, comma 7, Tusp). Come emerso nel primo paragrafo del presente capitolo, sono molte le segnalazioni provenienti dalle Sezioni regionali di controllo, anche in detta materia, da cui è conseguita l'apertura di fascicoli istruttori.

Ciò vale a dire che l'intento del legislatore di indirizzare gli enti verso una maggiore consapevolezza sulla detenzione delle partecipazioni e sulla loro razionalizzazione investe l'intera magistratura contabile nelle sue attribuzioni di controllo e giurisdizionali. E il ruolo delle società a prevalente partecipazione pubblica<sup>207</sup> e delle altre forme di partenariato pubblico/privato<sup>208</sup> risulta accentuato nella normativa sul PNRR, potendo le amministrazioni centrali e locali avvalersi di soggetti attuatori esterni.

## **5. Disciplina dei dissesti degli enti locali, tra norme emergenziali ed esigenze di riordino strutturale della materia.**

---

<sup>206</sup> Si fa riferimento, come già accennato, alla verifica sui piani di revisione periodica delle partecipazioni, ex art. 20 Tusp; ai controlli di c.d. legalità finanziaria, esercitati su enti locali, enti del servizio sanitario nazionale e regioni, ex art. 1, commi 3, 4 e 7, del d.l. n. 174/2012 e art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000; alla parifica del rendiconto dello Stato e delle regioni, ex artt. 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214/1934 e art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012.

<sup>207</sup> Cfr. l'art. 9, comma 2, del d.l. n. 77/2021: "*Al fine di assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR, le amministrazioni di cui al comma 1 possono avvalersi del supporto tecnico-operativo assicurato per il PNRR da società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente, statale, regionale e locale e da enti vigilati*". V. anche l'art. 10, comma 1, del d.l. n. 77/2021 ("*Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici*"): "*Per sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento ed accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, in particolare di quelli previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e dell'Unione europea 2014-2020 e 2021-2027, le amministrazioni interessate, mediante apposite convenzioni, possono avvalersi del supporto tecnico-operativo di società in house qualificate ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*".

<sup>208</sup> V. le forme di partenariato esteso da cui è scaturita la questione di massima definita con deliberazione n. 16/QMIG/2022, nonché le successive deliberazioni, sopra menzionate.

Il dubbio di incostituzionalità sollevato dal Consiglio di Stato, poi esitato nella sentenza costituzionale n. 219/2022, ha acceso un faro sulla procedura di dissesto e sulle difficoltà dell'ente locale di superare in modo definitivo le criticità finanziarie ad esso sottostanti.

La magistratura amministrativa ha, infatti, sottoposto all'attenzione della Consulta la legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), relativamente alla inesigibilità solo temporanea dei crediti accessori a seguito della dichiarazione di dissesto finanziario di un ente locale e alla possibilità, per i creditori, di agire successivamente per gli stessi crediti nei confronti dell'ente che, nel frattempo, è tornato *in bonis*<sup>209</sup>.

La Consulta, con la sentenza n. 219/2022, ha dichiarato non fondate le questioni sollevate dal Consiglio di Stato, precisando che la predetta norma, nel prevedere la “mera sospensione” del pagamento degli interessi durante la procedura di dissesto di un ente locale, non esclude il diritto dei creditori di chiedere il pagamento di quelli maturati successivamente alla dichiarazione di dissesto.

La sentenza in esame ha, quindi, sottolineato l'intima coerenza delle norme sul dissesto degli enti locali, le quali appaiono finalizzate a contemperare i due interessi, entrambi meritevoli di tutela, che vengono in gioco: da un lato, l'interesse pubblico al riequilibrio finanziario dell'ente e, dall'altro, l'interesse dei creditori a soddisfare integralmente, anche in via giudiziale, i diritti connessi ai loro crediti, principio che presidia la sicurezza dei traffici commerciali e che trova il proprio precipitato costituzionale nell'art. 41 Cost.<sup>210</sup>.

---

<sup>209</sup> Con l'ordinanza n. 177/2021, il Consiglio di Stato, Sez. V, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, Tuel, ai sensi del quale “[d]alla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi, né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità”. Il giudice rimettente assume che l'inesigibilità solo temporanea degli accessori del credito per gli enti in dissesto, analogamente a quanto previsto per l'imprenditore insolvente sottoposto a procedura concorsuale (art. 154 del d.lgs. n. 14 del 2019), sarebbe costituzionalmente illegittima per i motivi che seguono:

- 1. violazione dell'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di uguaglianza, poiché la norma equipara, sul piano normativo, situazioni ontologicamente diverse, essendo i comuni enti esponenziali della collettività amministrata, non assimilabili ai privati, nonché lesivo del principio di ragionevolezza, poiché la vigente disciplina sugli accessori del credito attribuirebbe ai creditori degli enti locali in dissesto una tutela eccessiva, a scapito della collettività di cui il comune è espressione;
- 2. violazione dell'art. 97 secondo comma, Cost., in quanto nonostante la liquidazione dei debiti precedentemente accumulati, sarebbe ostacolato il ripristino della piena funzionalità dell'ente locale, il quale rimarrebbe esposto alle azioni dei creditori privati;
- 3. violazione degli artt. 5, 114 e 118 Cost., poiché il regime di inesigibilità solo temporanea degli accessori dei crediti commerciali, consentendo una successione di dissesti finanziari “a catena”, sarebbe incompatibile con il ruolo assegnato dalla Costituzione al comune, quale ente di governo esponenziale delle comunità locali, «radicato nell'esperienza storico-istituzionale di queste ultime e, pertanto preposto all'esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi rispondenti ai bisogni primari della persona».

<sup>210</sup> Invero, la Corte costituzionale prende le mosse da un proprio precedente - sentenza n. 269/1998 - con il quale ha statuito che l'art. 248, comma 4, Tuel ha la finalità di determinare con esattezza la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell'ambito del dissesto dell'ente locale, chiarendo che ciò «non implica la “estinzione” dei

Quest'ultimo interesse sarebbe irragionevolmente sacrificato, ad avviso della Consulta, qualora fosse accolta la prospettazione del giudice remittente (che è invece sbilanciata sulla visione dei comuni come enti esponenziali della collettività amministrata, non assimilabili ai privati, i quali rimarrebbero esposti alle azioni dei creditori con pregiudizio del ripristino della loro piena funzionalità e l'ulteriore rischio del verificarsi di una successione di dissesti finanziari "a catena").

La Corte costituzionale non esclude la gravità dei rischi prospettati dal Consiglio di Stato remittente e, con riguardo all'esigenza di ripristinare la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni e di garantire i servizi indispensabili per la comunità locale, rammenta che il dissesto ha assunto una fisionomia che lo avvicina al fallimento dell'impresa – grazie alla separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva – e che la normativa, complessivamente considerata, include anche dei correttivi, a tutela sia dell'ente locale (che deve continuare a esistere) sia dei creditori (che possono contare sul contributo a carico dello Stato), come suggerito dal Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 12 gennaio 2022, n. 1.

\*\*\*\*

Sotto questo profilo, vanno ricordati gli approdi della giurisprudenza del Consiglio di Stato ma anche della magistratura contabile, che hanno interpretato in maniera evolutiva le disposizioni normative in materia di dissesto.

La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 12/SEZAUT/2020/QMIG, depositata il 20 luglio 2020, è stata chiamata a pronunciarsi in ordine alla perimetrazione delle competenze dell'Organismo straordinario di liquidazione (OSL), in relazione ai debiti fuori bilancio per i quali l'ente, ancora *in bonis*, non abbia provveduto alla adozione di tempestiva e formale deliberazione di riconoscimento ex art. 194 Tuel. La Corte, valorizzando la volontà del legislatore di ammettere alla massa passiva la pressoché totalità dei debiti, in bilancio e non, sorti nell'arco temporale indicato, ha posto il seguente principio di diritto *“Per i debiti fuori bilancio rinvenienti da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre precedente a quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, non assume carattere indefettibile la previa adozione della deliberazione consiliare di riconoscimento, spettando*

---

*crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato».*

Inoltre, con riferimento al «*blocco di rivalutazione ed interessi*» in pendenza della procedura concorsuale, ha precisato che tale meccanismo risulta finalizzato alla realizzazione della *par condicio*, oltre che a impedire un ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore (cfr. sentenza n. 242/1994). In sostanza, l'esigenza che le disposizioni poste a raffronto mirano a soddisfare afferisce specificamente alla condizione dei creditori – tanto dell'ente locale, quanto dell'imprenditore – di essere tutelati in modo analogo, ancorché l'ordinamento preveda misure atte ad assicurare la continuità delle funzioni dell'ente locale oltre il dissesto.

*all'organo straordinario di liquidazione ogni valutazione sull'ammissibilità del debito alla massa passiva".*

La maggiore ampiezza delle competenze dell'OSL – desunta dall'interpretazione sistematica delle norme del Tuel<sup>211</sup> – muove dall'obiettivo di operare un netto *discrimen* tra le regole ordinarie che presidiano la gestione dell'Ente *in bonis* e quelle eccezionali ed inderogabili applicabili alla gestione dissestata, rinvenendo l'esigenza di escludere dal bilancio dell'Ente locale *in bonis* tutte le poste debitorie, comunque, connesse alla condotta amministrativa pregressa.

Sulla stessa linea interpretativa, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza n. 15/2020, depositata il 5 agosto 2020, ha sottolineato che la disciplina normativa sul dissesto – basata sulla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale – può produrre effetti positivi soltanto se tutte le poste passive riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio del bilancio dell'ente possono essere attratte alla predetta gestione, benché il relativo accertamento (giurisdizionale o, come nel caso di specie, amministrativo) sia successivo<sup>212</sup>.

Il Consiglio di Stato, con l'Adunanza plenaria n. 1/2022, depositata il 12 gennaio 2022, ha proseguito il percorso tracciato dallo stesso Organo nomofilattico nel 2020 e – nel respingere un appello proposto avverso un provvedimento del Tar che aveva negato l'ottemperanza sull'azione esecutiva – ha affermato che il credito per il quale si agiva in sede di ottemperanza fosse di pertinenza indiscutibile dell'Organo straordinario di liquidazione.

Anche in questo caso, la competenza dell'OSL viene ritenuta sussistente in relazione a provvedimenti giurisdizionali intervenuti dopo la dichiarazione dello stato di dissesto ma relativi a fatti precedenti a detta dichiarazione.

---

<sup>211</sup> La Sezione delle autonomie ha valorizzato, in primo luogo, il chiaro disposto di cui all'art. 254 Tuel il quale, nel normare la procedura per la formazione della massa passiva in vista della redazione del c.d. piano di rilevazione, e del successivo piano di estinzione, al comma 3, lettera a), evoca “*i debiti di bilancio ed i debiti fuori bilancio di cui all'art. 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*”. Unica limitazione, per i debiti fuori bilancio, è quella di vagliarne i requisiti fissati dall'art. 194 Tuel al quale si fa, dunque, rinvio non già sotto il profilo procedurale (adozione della formale delibera consiliare di riconoscimento) quanto piuttosto sotto quello sostanziale per porre i criteri (utilità ed arricchimento) ai quali devono informarsi le verifiche di competenza dell'OSL. Infatti, l'art. 254, comma 4, Tuel stabilisce che “*l'organo straordinario di liquidazione, ove lo ritenga necessario, richiede all'ente che i responsabili dei servizi competenti per materia attestino che la prestazione è stata effettivamente resa e che la stessa rientra nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale*”. Tale ampiezza di poteri in favore dell'organo straordinario trova ulteriore conforto nella previsione del comma 7 dell'art. 254 che autorizza lo stesso a transigere vertenze, giudiziali e stragiudiziali, relative ai debiti di cui al comma 3 della medesima disposizione.

<sup>212</sup> Pertanto, l'AP n. 15/2020, ha emanato il seguente principio di diritto: “*l'atto di acquisizione sanante, generatore del debito è attratto nella competenza dell'OSL, e non rientra quindi nella gestione ordinaria, sia sotto il profilo contabile che sotto il profilo della competenza amministrativa, se detto provvedimento ex art. 42-bis è pronunciato entro il termine di approvazione del rendiconto della Gestione Liquidatoria e si riferisce a fatti di occupazione illegittima anteriori al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*”.

La necessità di dare soluzione al caso specifico ha spinto l'Adunanza plenaria a un'approfondita rimediazione delle norme sul dissesto, sollecitata dalla Sezione remittente sulla base dei principi espressi nella sentenza n. 43780 del 24/9/2013 (De Luca c/o Italia), ove la Corte EDU ha affermato che *“l'avvio della procedura di dissesto finanziario a carico di un ente locale e la nomina di un organo straordinario liquidatore, nonché il successivo d.l. n. 80/2004 che impediva i pagamenti delle somme dovute fino al riequilibrio del bilancio dell'ente, non giustificano il mancato pagamento dei debiti accertati in sede giudiziaria, poiché lesive dei principi in materia di protezione della proprietà e di accesso alla giustizia riconosciuti dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ne consegue l'obbligo per lo Stato di appartenenza di pagare le somme dovute dagli enti locali nei termini e secondo le modalità prescritte dalla convenzione”*.

Il Consiglio di Stato – rimarcando che il principio generale è costituito dalla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario (distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale) – non ha ravvisato alcun contrasto con i parametri CEDU né con i parametri costituzionali, in via diretta o attraverso il meccanismo della norma interposta ex art. 117, comma 1, Cost.

Sostanzialmente, l'Adunanza plenaria n. 1/2022 ha ritenuto che le caratteristiche del procedimento di dissesto siano espressive di un equilibrato e razionale bilanciamento, a livello normativo, con la necessità, da un lato, di ripristinare la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni e i servizi indispensabili per la comunità locale e, dall'altro lato, di tutelare i creditori<sup>213</sup>.

Al riguardo, il Consiglio di Stato ha ricordato che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione è assoggettata alla normativa sul contrasto ai ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali di cui al d.lgs. 9 novembre 2012, n. 192, recante *“Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro*

---

<sup>213</sup> Si legge nella richiamata sentenza n. 1/2022: *“Quindi, e in conclusione, da un lato, va rilevato che, con la separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva, il dissesto ha assunto una fisionomia analoga al fallimento privatistico, il quale, come è noto, non è sottoposto a termini finali certi senza che, per questo, si sia dubitato della sua legittimità costituzionale, trattandosi peraltro di un istituto diffuso a livello comunitario. Al riguardo, si osserva che il processo di omologazione tra dissesto degli enti locali e fallimento privatistico si è poi accentuato con i successivi interventi normativi, realizzati con il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali) e il relativo decreto correttivo (d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336), con i quali si sono tra l'altro introdotte delle cause di prelazione dei crediti e si è previsto che l'organo straordinario di liquidazione predisponga un primo piano di rilevazione dei debiti recante l'elenco di quelli esclusi dalla massa passiva della procedura, strumentale all'erogazione del mutuo con la Cassa depositi e prestiti e il pagamento in acconto dei debiti inseriti nel piano di rilevazione. Dall'altro lato, va sottolineato che sussistono, anche in costanza di Gestione liquidatoria, contributi dello Stato per il pagamento dell'indebitamento pregresso in rapporto alla popolazione dell'ente dissestato (artt. 4 e 21 d.l. n. 8-1993), e quindi esistono correttivi normativi idonei a realizzare e plasmare l'interesse dei creditori dell'Ente i cui crediti siano confluiti nella Gestione liquidatoria”*.

*i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180*".

Poiché l'ente locale non è sottratto al regime dei debiti commerciali proprio delle transazioni tra imprese<sup>214</sup>, la conseguenza che se ne trae, ad avviso della sentenza n. 1/2022, è che *"la remunerazione dei crediti attraverso gli interessi di mora ai sensi del citato d.lgs. n. 231/2002 offre una compensazione al creditore, che si contrappone al rischio che il credito venga attratto nella massa della Gestione liquidatoria"*.

Di qui la conclusione dell'Adunanza plenaria secondo cui *"il dissesto finanziario degli enti locali si colloca quindi, in altri termini, all'interno dell'antitesi Stato-mercato"*.

\*\*\*\*\*

La ricostruzione sistematica posta dalla sentenza dell'Adunanza plenaria n. 1/2022 – sostanzialmente accolta dalla sentenza costituzionale n. 219/2022 – fornisce lo spunto per ricordare il tema della sospensione delle procedure esecutive disposta dalla normativa emergenziale nei confronti dei creditori degli enti del Servizio sanitario nazionale<sup>215</sup>. Il divieto di intraprendere azioni esecutive, inizialmente limitato fino al 31 dicembre 2020, è stato in seguito esteso al 31 dicembre 2021 (art. 3, comma 8, d.l. 31.12.2020, n. 183, convertito dalla l. 26.02.2021, n. 21- c.d. Milleproroghe).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 236/2021, ha evidenziato che la misura della sospensione delle azioni esecutive, funzionale al tentativo di arginare la situazione emergenziale, appare costituzionalmente tollerabile in un momento di iniziale emergenza, mentre non lo è più in virtù del protrarsi nel tempo della sua applicazione<sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> Si rammenta, al riguardo, che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella sentenza 28 gennaio 2020, C-122/18, ha condannato l'Italia per la violazione della disciplina UE in materia di pagamenti nelle transazioni commerciali, recata dall'articolo 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011. La CGUE ha specificato che *"le pubbliche amministrazioni alle quali fa capo un volume considerevole di pagamenti alle imprese, godono di flussi di entrate più certi, prevedibili e continui rispetto alle imprese, possono ottenere finanziamenti a condizioni più interessanti rispetto a queste ultime e, per raggiungere i loro obiettivi, dipendono meno delle imprese dall'instaurazione di relazioni commerciali stabili. Orbene, per quanto riguarda dette imprese, i ritardi di pagamento da parte di tali amministrazioni determinano costi ingiustificati per queste ultime, aggravando i loro problemi di liquidità e rendendo più complessa la loro gestione finanziaria. Tali ritardi di pagamento compromettono anche la loro competitività e redditività quando tali imprese debbano ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di detti ritardi nei pagamenti"*.

<sup>215</sup> Si tratta delle disposizioni introdotte dall'art. 117, comma 4, d.l. n. 34/2020, che sono state assunte al fine *"di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali"*.

<sup>216</sup> La sent. cost. n. 236/2021, nel ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, d.l. n. 34/2020, in quanto teso a far fronte a *"esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19"*, ha chiarito che *"se l'irrompere dell'emergenza pandemica da COVID-19 può aver giustificato in una prima fase il"*

In argomento, la Consulta si è pronunciata con sentenza n. 228/2022, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che imponeva il divieto, fino al 31 dicembre 2025, di intraprendere o di proseguire azioni esecutive sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 146/2021<sup>217</sup>.

Il Giudice delle leggi, pur consapevole della gravità dei problemi dell'organizzazione sanitaria calabrese, ha ritenuto che una misura legislativa che incide sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale è legittima soltanto se limitata nel tempo e se compensata da disposizioni sostanziali che prospettino un soddisfacimento alternativo dei diritti. L'obiettivo è, infatti, quello di realizzare un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco<sup>218</sup>.

Il dubbio sulla compatibilità delle norme nazionali con quelle euro-unitarie era stato sollevato con riferimento all'ipotesi di sospensione, dal 15 agosto 2020 al 30 giugno 2021, delle procedure esecutive dei creditori degli enti che hanno ottenuto l'approvazione del piano di riequilibrio. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, inerente all'art. 53, comma 9, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, era stato proposto dalla Sezione regionale di controllo Campania con ordinanza n. 37/2021/PRSP<sup>219</sup>. La domanda di rinvio pregiudiziale, di indubbio rilievo

---

*sacrificio dei creditori procedenti sulla base di un criterio applicativo «a maglie larghe», la proroga della misura nelle fasi successive avrebbe richiesto da parte del legislatore una riedizione e un affinamento del bilanciamento sotteso alla misura, poiché la sua invarianza cristallizza un pregiudizio individuale che dovrebbe essere invece strettamente limitato nel tempo».*

<sup>217</sup> La Corte costituzionale era stata investita della questione dal Tribunale di Crotone e da quello di Cosenza, nell'ambito di giudizi di esecuzione forzata, e dal TAR Calabria, sez. Catanzaro, nell'ambito di cinque giudizi di ottemperanza, nei quali era stato censurato l'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), d.l. 21 ottobre 2021, n. 146 "Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili", convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, per contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost.

<sup>218</sup> Si legge nella sentenza n. 228/2022 che, per quanto la crisi del sistema sanitario calabrese sia «di tale eccezionalità da giustificare in linea di principio una specifica misura provvisoria di improcedibilità esecutiva e inefficacia dei pignoramenti, non essendo irragionevole, a fronte di una situazione così straordinaria, che le iniziative individuali dei creditori, pur muniti di titolo esecutivo, si arrestino per un certo lasso di tempo, mentre si svolge il complesso procedimento di circolarizzazione obbligatoria dei crediti e si programmano le operazioni di cassa», la discrezionalità del legislatore, nell'adottare una misura di tale gravità, non può spingersi sino a realizzare «un'eccessiva compressione del diritto di azione dei creditori e [...] un'ingiustificata alterazione della parità delle parti in fase esecutiva».

<sup>219</sup> La Sez. controllo Campania ha chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi, tra l'altro, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, sulla seguente questione pregiudiziale: «se gli articoli art. 3, paragrafo 3, del TUE, 3, paragrafo 1, lett. b), 119, paragrafi 1 e 2, e 120 del TFUE, 1 e 4 della direttiva 2011/7/UE, nonché il Protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza – ostino alla interpretazione ed applicazione di una normativa nazionale emergenziale, come quella dettata dall'art. 53, comma 9, del decreto – legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, nel senso che essa consente una nuova ipotesi di sospensione, dal 15 agosto 2020 al 30 giugno 2021, delle procedure esecutive dei creditori degli enti che hanno ottenuto l'approvazione del piano di riequilibrio, motivata esclusivamente con riferimento all'emergenza sanitaria, ulteriore rispetto a quella già di cui tali enti hanno già beneficiato ai sensi del combinato disposto degli artt. 243-bis, comma 4, e 243-quater, comma 5, del Tuel, senza che a tale sospensione consegua l'instaurazione di una procedura concorsuale che offra una modalità alternativa di soddisfazione del credito, con le conseguenze che tale ulteriore e lunga sospensione delle procedure esecutive comporta in termini di ulteriore aggravamento dei ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e quindi di tutela della concorrenza e di competitività delle imprese creditrici».

sul piano ermeneutico, è stata ritenuta irricevibile dalla Corte di giustizia per carenza della sede giurisdizionale, stante la natura non contenziosa del procedimento di controllo di cui all'art. 243-*quater*, Tuel (cfr. ordinanza della Nona Sezione, 4 ottobre 2021, in causa C-161/21 – Comune di Camerota).

Nella memoria del Procuratore generale per l'udienza di parificazione del rendiconto generale dello Stato per il 2021, è stato, altresì, evidenziato come il superamento dei ritardi nei pagamenti costituisca obiettivo abilitante del PNRR. Il che è apparso sintomatico dell'assoluta centralità del tema della puntualità dei pagamenti e della tutela dei creditori e, in generale, delle imprese che contrattano con la P.A., che hanno necessità di disporre di un flusso di cassa sano e della liquidità necessaria per la gestione ordinaria delle operazioni commerciali e per la creazione di valore.

Le recenti pronunce della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato – coinvolgendo la tutela dei creditori nelle procedure di dissesto degli enti locali – riportano l'attenzione sul bilanciamento delle esigenze tra pubblico e privato, a garanzia dei principi costituzionali invernati nella Carta fondamentale, di cui si dovrà tener conto in un eventuale intervento di riordino della materia.

## **6. Ruolo della magistratura contabile nei giudizi sul conto consolidato della pubblica amministrazione. Il procedimento in itinere dinanzi alla CGUE.**

L'art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c. - come modificato dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 (in vigore dal 25 dicembre 2020) - così dispone: *“Le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi (...) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”*.

La Procura generale, nelle memorie conclusionali relative ai ricorsi Ferrovienord s.p.a. e F.I.Tri., ha chiesto alle Sezioni riunite, in via pregiudiziale, di voler sollevare questione di legittimità costituzionale, individuando motivi di contrasto con l'ordinamento nazionale delle norme modificative<sup>220</sup>.

---

<sup>220</sup> La limitazione della giurisdizione contabile, per effetto delle novelle legislative, è apparsa questione rilevante (in quanto la sua applicazione avrebbe obbligato il Collegio a declinare parzialmente la propria giurisdizione senza potersi pronunciare sulla domanda in tutta la sua estensione) e non manifestamente infondata per una serie di motivi. Tra questi, il contrasto con gli artt. 76 e 77, commi 2 e 3, secondo periodo, Cost. per eterogeneità di contenuto: la modifica del codice di giustizia contabile è stata, infatti, veicolata con il d.l. n. 154/2020, recante *“Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*, e con il d.l. n. 137/2020, 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”*.

Allo stesso tempo, l'Organo requirente ha ravvisato un contrasto delle nuove norme con i principi di equivalenza e di effettività nell'applicazione del Regolamento recante il SEC 2010, in considerazione della rilevanza euro-unitaria dell'interesse del singolo alla corretta classificazione nel conto consolidato della pubblica amministrazione.

Le Sezioni riunite in speciale composizione, ritenute preminenti le argomentazioni a sostegno del rinvio pregiudiziale, hanno rimesso gli atti alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE<sup>221</sup>.

All'udienza del 19 ottobre 2022, dinanzi alla Corte di giustizia, le parti sono state chiamate a dedurre sugli obblighi imposti agli enti classificati nel settore delle amministrazioni pubbliche, per verificare se il Regolamento 549/2013 (SEC 2010) conferisca o meno un diritto alla corretta applicazione dei criteri in esso contenuti, ai fini della classificazione nel settore delle amministrazioni pubbliche. La questione, assolutamente non formale, ha coinvolto il tema della necessità o meno di un controllo giurisdizionale in materia di Elenco Istat.

È stata, al riguardo, considerata la presenza, nel Regolamento n. 549/2013, di strumenti di garanzia idonei a risolvere dubbi interpretativi sull'applicazione del SEC 2010, consistenti in specifiche procedure di consultazione, dialogo permanente, correzione ed investigazione a fini sanzionatori.

Ad avviso della Procura generale, tali misure possono non essere sufficienti ad assicurare la puntuale applicazione del Regolamento, che restano affidate al dialogo interno tra Eurostat e gli istituti nazionali di statistica (ISN).

---

È stata poi dedotta la violazione degli artt. 24, 103, comma 2, e 113 Cost., poiché la disposizione del codice, come modificata, avrebbe l'effetto dirompente di sottrarre parzialmente un atto della pubblica amministrazione, qual è l'elenco in parola, al sindacato giurisdizionale non solo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., ma anche – secondo una delle possibili interpretazioni – del giudice ordinario e di quello amministrativo, ai sensi dell'art. 113 Cost.<sup>221</sup> Cfr. Corte conti, Sez. riun. giur. spec. comp., ordinanze n. 5/2021/RIS (ricorso FERROVIENORD S.p.A., n. 719/SR/RIS) e n. 6/2021/RIS (ricorso F.I.TRI., n. 718/SR/RIS), con le quali il Collegio giudicante ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE, non ritenendo integrati i presupposti per dar corso prioritario al giudizio di costituzionalità (punto 11 ord. n. 5/2021/RIS; pag. 14 ord. n. 6/2021/RIS) - trattandosi di controversia che *“non riguarda diritti fondamentali della persona ma investe principi di struttura delle relazioni tra ordinamento europeo ed ordinamento nazionale”*.

La Procura generale, rilevata la parziale coincidenza tra gli elementi che determinano la violazione della Costituzione e quelli che vanno ad integrare la trasgressione del diritto euro-unitario, comprensivo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, aveva invece chiesto di seguire un ordine di trattazione delle questioni che anteponesse l'incidente di legittimità costituzionale al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, come ritenuto possibile dalla giurisprudenza costituzionale (v., ad es., Corte cost., 21 febbraio 2019, n. 20). E ciò tanto più considerando che l'eventuale accoglimento della questione avrebbe avuto il vantaggio, evidenziato dalla giurisprudenza citata, di eliminare la norma dall'ordinamento con effetti *erga omnes* (art. 136 Cost.).

Perciò resta essenziale un controllo giurisdizionale sulla corretta applicazione del SEC 2010 e, in generale, sulla produzione di dati statistici (ivi incluso il rispetto della direttiva sui quadri di bilancio n. 2011/85)<sup>222</sup>.

È quanto previsto nella legislazione nazionale, mediante l'apposito mezzo giudiziario di cui all'art. 11, comma 6, c.g.c.; poiché la norma novellata ha vanificato detta tutela, è stato proposto il rinvio pregiudiziale.

Ma, soprattutto, la necessità di un controllo giurisdizionale nasce in relazione alla rilevanza euro-unitaria dell'interesse alla corretta applicazione del SEC 2010, il quale formalmente non stabilisce diritti/doveri verso i singoli ma detta le regole, anche di buona amministrazione<sup>223</sup>. Non si tratta solo di statistica, essendo in gioco la definizione del concetto di pubblica amministrazione e del perimetro della medesima.

In particolare, va considerata la stretta interconnessione tra le classificazioni operate in base al SEC 2010 e le decisioni di finanza pubblica, con particolare riguardo alle scelte di politica economica. C'è un effetto minimo inderogabile del Regolamento, sicché gli Stati non potrebbero omettere di considerare i bilanci delle unità classificate in S.13 nel conto economico consolidato ai fini dei saldi di finanza pubblica. Ed è proprio dalla carenza di discrezionalità degli Stati che discende l'interesse - di natura euro-unitaria - degli enti ivi classificati, i quali sono tenuti a fornire allo Stato le informazioni contabili secondo modalità conformi al SEC 2010.

Sotto questo profilo, non si apprezza alcuna cesura tra Stato e singole unità istituzionali, dovendosi, anzi, ritenere che i rapporti tra Unione europea e Stati si riflettono sui cittadini per il tramite delle unità istituzionali che sono i sottosettori della pubblica amministrazione. In questa circolarità, le norme di contenimento della spesa pubblica sono una ricaduta dei vincoli europei.

La necessità di un controllo giurisdizionale è stata rimarcata, dalla Procura generale, anche sulla base dell'insegnamento del giudice amministrativo, secondo cui gli atti dei pubblici poteri sono sempre impugnabili dinanzi al giudice competente (Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2643).

---

<sup>222</sup> Peraltro, la Corte di Giustizia si era già pronunciata, su impulso delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (cfr. Sezione seconda, 11 settembre 2019, cause riunite C 612/17 e C 613/17 – FIG e FISE), in materia di inclusione nell'Elenco ISTAT (sia pure su questione inerente all'interpretazione di una clausola del diritto europeo), senza dubitare della necessità di un simile controllo giurisdizionale.

<sup>223</sup> È stato, infatti, considerato, nel corso del giudizio, che il Regolamento n. 549/2013 pone soltanto a carico dello Stato l'obbligo di utilizzare la metodologia SEC 2010 ai fini della perimetrazione del settore pubblico e delle connesse decisioni di finanza pubblica (conformandosi alle regole tecniche, di compilazione, di trasmissione dei dati contabili), mentre analogo vincolo non investe gli enti/unità istituzionali che sono ricompresi nella lista S.13, i quali restano soggetti ai vincoli eventualmente posti dalla legislazione nazionale, avuto riguardo, in particolare, alle norme sul contenimento della spesa pubblica.

Di conseguenza, sottrarre parzialmente un atto della pubblica amministrazione, qual è l'elenco in parola, al sindacato giurisdizionale non solo della Corte dei conti (ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost.) ma anche del giudice ordinario e di quello amministrativo (ai sensi dell'art. 113 Cost.), significa assimilare detto elenco a un atto politico, insuscettibile di sindacato giurisdizionale; il che è apparso paradossale.

È nota la mancanza di una competenza del diritto dell'Unione in materia processuale, più volte riconosciuta dalla Corte di giustizia, all'infuori dei casi limite che sono stati individuati dalla medesima giurisprudenza<sup>224</sup>. Ma questa è esattamente la situazione che si verifica nella specie, poiché non esiste alcun rimedio.

Ad avviso della Procura generale, non è pacifico, come emerso da altre parti in giudizio, *“che dalla limitazione della giurisdizione della Corte dei conti segua una riespansione della giurisdizione generale del Giudice amministrativo”*, per cui la limitazione della competenza giurisdizionale della Corte dei conti equivarrebbe ad assimilare detto elenco a un atto politico e, quindi, insindacabile.

In ogni caso, la residua competenza del giudice amministrativo darebbe luogo a una situazione definita dal giudice remittente come *“eccentrica”* per il rischio di giudicati contrastanti e dell'allungamento dei tempi processuali (necessità di duplice giudizio).

La Procura generale ha concluso la propria requisitoria chiedendo una pronuncia della Corte che valga a ristabilire i principi dello Stato di diritto, posto che *“il rispetto dello Stato di diritto è un presupposto essenziale per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria”* (ordinanza n. 5/2021, par. 106) e che *“vi è pertanto una chiara correlazione tra il rispetto dello Stato di diritto e l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione in conformità dei principi di sana gestione finanziaria”* (Regolamento n. 2092/2020, considerando nn. 7 e 13).

In data 12 gennaio 2023, l'Avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni dinanzi alla Corte di giustizia.

Dopo aver dato avviso favorevole in ordine alla ricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale, in quanto proposte da un'articolazione della magistratura contabile dotata di

---

<sup>224</sup> Cfr. *ex multis*, Grande sezione, 13 marzo 2007, Causa C-432/05 - Unibet: *“in mancanza di una disciplina comunitaria in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario”*). E ciò all'infuori dei casi limite come individuati dalla giurisprudenza (cfr. da ultimo, Grande sezione, 21 dicembre 2021, Causa C 497/20 - Randstad: *“il diritto dell'Unione non produce l'effetto di obbligare gli Stati membri a istituire mezzi di ricorso diversi da quelli già contemplati dal diritto interno, a meno che, tuttavia, dalla struttura dell'ordinamento giuridico nazionale in questione risulti che non esiste alcun rimedio giurisdizionale che permetta, anche solo in via incidentale, di garantire il rispetto dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, o che l'unico modo per poter adire un giudice da parte di un singolo sia quello di commettere violazioni del diritto”*).

competenze giurisdizionali<sup>225</sup>, l'Avvocato generale ha concluso per l'invocabilità del Regolamento n. 549/2013, dissentendo dalla tesi della Commissione. E ciò anche sulla base dei precedenti, pure evocati da questa Procura generale nell'udienza pubblica<sup>226</sup>. È stato così affermato che *“qualsiasi unità istituzionale privata può invocare direttamente i punti pertinenti della classificazione del SEC 2010 affinché un giudice nazionale decida se le autorità nazionali, nel qualificarla in un modo o nell'altro, li abbiano applicati correttamente. Allo stesso modo, un ente pubblico può invocare l'obbligatorietà delle disposizioni del regolamento n. 549/2013 in una controversia contro l'ISTAT, se il diritto interno gli consente di agire contro l'ISTAT”* (punto 69).

In tal senso, ha suggerito di accogliere la prima questione pregiudiziale, riconoscendo effetto diretto al Regolamento n. 549/2013.

Nessun effetto diretto è stato, invece, riconosciuto, da parte dell'Avvocato generale, nei confronti della direttiva 2011/85 (quadri di bilancio), suggerendo, contestualmente, di respingere la seconda questione pregiudiziale, con la quale la Corte dei conti si duole del fatto che la limitazione giurisdizionale faccia venir meno il monitoraggio da parte di un'autorità indipendente. In tal senso, nelle conclusioni dell'Avvocato generale, si afferma: *“In sintesi, la direttiva 2011/85 e il regolamento n. 473/2013 lasciano agli Stati membri la facoltà di limitare l'intervento dei propri giudici contabili circa l'applicazione del SEC 2010 alle amministrazioni pubbliche e di affidare questo compito, in tutto o in parte, a un altro ente indipendente”* (punto 85)<sup>227</sup>.

In relazione alla terza questione pregiudiziale – lesione dei principi di equivalenza e di effettività - l'Avvocato generale premette che l'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE impone agli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli, nei settori disciplinati

---

<sup>225</sup> Cfr. Conclusioni A.G., punto 34: “La Corte di giustizia ha dichiarato irricevibili le domande di pronuncia pregiudiziale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti italiana che agivano in qualità di autorità amministrative, o dalla Corte dei conti in due procedure di controllo successivo della gestione finanziaria di vari enti pubblici”. Al riguardo, è stata richiamata l'Ordinanza del 4 ottobre 2021, Comune di Camerota (C-161/21 non pubblicata, EU:C:2021:833), nonché le Ordinanze del 26 novembre 1999, RAI (C-440/98, EU:C:1999:590), punto 14; e ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589), punto 23.

<sup>226</sup> Cfr. Conclusioni A.G., punto 66: “La Corte di giustizia ha implicitamente ammesso l'applicabilità e l'effetto diretto del regolamento n. 549/2013 in controversie in cui era in discussione l'opportunità di classificare, in un modo o nell'altro, vari enti nei rispettivi capitoli dell'allegato A di detto regolamento”. Al riguardo, l'Avvocato generale ha richiamato le cause FIG e FISE (su cui v. precedente nt. 58), unitamente ad altre cause sollevate dall'autorità contabile belga.

<sup>227</sup> Cfr. Conclusioni A.G., punto 83: “L'istituzione di enti di monitoraggio indipendenti è imposta dalla direttiva 2011/85 e dal regolamento n. 473/2013 solo in relazione al controllo dell'osservanza delle norme di bilancio dell'Unione”; cfr. anche punto 84: “Tuttavia, né queste norme dell'Unione né il regolamento n. 549/2013 impongono agli Stati membri l'obbligo di disporre di enti indipendenti per l'elaborazione dei dati statistici da trasmettere alla Commissione (Eurostat). Questo compito è svolto, come ho già spiegato, dagli istituti nazionali di statistica, la cui indipendenza non è richiesta da alcuna norma dell'Unione”.

dal diritto dell'Unione, il rispetto del loro diritto a una tutela giurisdizionale effettiva (punto 93) senza, tuttavia, precisare *“quali giudici nazionali dovrebbero, in particolare, fornire una tutela giurisdizionale effettiva”* (punto 95).

Nell'ambito dell'autonomia garantita agli Stati membri, il controllo giurisdizionale delle decisioni di attuazione del SEC 2010 può essere affidato alla propria Corte dei conti o ai propri giudici amministrativi, ravvisando, l'Avvocato generale, una lacuna della tutela giurisdizionale effettiva di tutela solo *“se la modifica legislativa del 2020 dovesse comportare l'assoluta scomparsa del controllo giurisdizionale sulle decisioni dell'ISTAT”* (punto 99).

Ed è questa la tesi sostenuta dalla Procura generale – trattandosi di norma che non mette in discussione l'esclusività della giurisdizione contabile in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operate dall'ISTAT – bensì ne limita gli effetti. L'Avvocato generale, tenuto conto della diversa tesi espressa dal Governo italiano, secondo cui a seguito della modifica dell'art. 11 del c.g.c. i giudici amministrativi avrebbero riacquisito la competenza generale conferita loro dall'art. 7 del c.p.a.<sup>228</sup>, si chiede: *“Questa doppia possibilità di impugnazione è conforme ai principi di equivalenza ed effettività?”* (punto 102).

A fronte delle giuste perplessità manifestate dal giudice del rinvio, il quale *“critica la norma controversa in quanto imporrebbe un doppio onere di ricorso giurisdizionale (dinanzi ai giudici amministrativi e dinanzi alla Corte dei conti)”* tenuto conto che *“La duplicazione potrebbe condurre a sentenze contraddittorie, con lesione del principio della certezza del diritto”* (punto 105), l'Avvocato generale ammette che *“il sistema così concepito non garantisce, in quanto tale, l'assenza di decisioni giudiziarie contrastanti, la cui coesistenza minerebbe la certezza del diritto”*, rinviando, tuttavia al sistema processuale italiano per la previsione dei meccanismi appropriati per risolvere eventuali conflitti tra giurisdizioni nazionali“ (punto 108).

Pertanto, sulla terza questione pregiudiziale, l'Avvocato generale afferma che: *“Una normativa nazionale che riduce a un rimedio incidentale il sindacato giurisdizionale del giudice contabile nazionale sull'elenco redatto da un istituto nazionale di statistica, il quale include le unità istituzionali classificate come amministrazioni pubbliche in applicazione del SEC2010 e che attribuisce il controllo giurisdizionale diretto di tale decisione ai giudici amministrativi, non viola il*

---

<sup>228</sup> Cfr. Conclusioni A.G., punto 100: *“Nel corso dell'udienza, la maggior parte delle parti e degli intervenienti ha sostenuto che la modifica legislativa si era limitata a modificare la forma di ricorso giurisdizionale di cui potevano avvalersi gli enti inclusi nell'elenco ISTAT 2020. A partire da tale ultimo anno, i giudici amministrativi sono competenti a pronunciarsi direttamente sulla validità delle decisioni dell'ISTAT che riguardano le unità istituzionali del settore S.13”* (punto 100).

*diritto a un ricorso effettivo tutelato dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*"<sup>229</sup>.

Si resta in attesa della sentenza della Corte di giustizia, soprattutto con riguardo alla posizione che sarà assunta sulla terza questione pregiudiziale, risultando *prima facie* inconciliabile la derubricazione della competenza della magistratura contabile a una mera fase incidentale del procedimento da svolgersi dinanzi al giudice amministrativo, a fronte del riconoscimento della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti su determinate materie, tra cui quella in esame.

Al riguardo, va considerato che la pienezza e l'esclusività della giurisdizione della Corte dei conti in materia di Elenco ISTAT è stata da ultimo riaffermata dalla S.C. con ordinanza n. 5626/2022 del 21.02.2022, secondo la quale essa è «*da intendersi estesa a tutti i vizi dell'atto, del procedimento, al difetto di motivazione o di istruttoria, all'incompetenza*». Con la stessa pronuncia è stata, altresì, dichiarata la manifesta infondatezza delle disposizioni attributive di detta competenza giurisdizionale<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> Cfr. Conclusioni A.G., punto 101: "Il giudice del rinvio resta comunque competente a pronunciarsi sulla ricognizione degli enti classificati dall'ISTAT, sebbene ai fini dell'applicazione delle norme nazionali sul contenimento della spesa pubblica. Il governo italiano sostiene che, nell'ambito di tale competenza, la Corte dei conti potrebbe, in via incidentale, pronunciarsi sulla validità delle decisioni dell'ISTAT, rendendole così inapplicabili al caso concreto". Ad avviso dell'Avvocato generale, si tratterebbe di un incidente processuale simile all'eccezione di illegittimità ai sensi dell'articolo 277 TFUE.

<sup>230</sup> Cfr. Cass., sez. un., n. 5626/2022 che, nel rigettare la q.l.c. dell'art. 1, l. n. 228/2012 e dell'art. 11 del c.g.c., ha ribadito le considerazioni espresse dalla stessa S.C. con sentenza n. 12496/2017 e con ordinanza n. 12521/2017, riaffermando che tale attribuzione trova «la propria ragion d'essere sia nell'attinenza dell'atto amministrativo compiuto dall'ISTAT, di natura meramente ricognitiva e non alla materia della contabilità pubblica (art. 103, comma 2, Cost.), sia nell'assegnazione alla Corte dei Conti del controllo successivo sulla gestione del bilancio pubblico (art. 100 Cost.)»".

## **PNRR, FONDI UE E DANNO ERARIALE**

*(V.P.G. ARTURO IADECOLA e V.P.G. FABRIZIO CERIONI)*

*Sommario: 1. Le frodi ai danni delle risorse euro-unitarie e il danno erariale; 2. Le principali decisioni del 2022 in materia di indebita percezione o di sviamento dei contributi UE; 3. Il PNRR nel contesto della responsabilità amministrativa; 4. La collaborazione delle Procure contabili con l'EPPO; 5. La collaborazione delle Procure contabili con l'OLAF e l'utilizzo della banca dati IMS.*

### **1. Le frodi ai danni delle risorse euro-unitarie e il danno erariale**

La protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea – la cosiddetta Area P.I.F. - costituisce da sempre un obiettivo essenziale per garantire l'esistenza stessa dell'Unione ed il perseguimento dei suoi fini. Invero, senza una tutela efficace delle proprie risorse finanziarie, l'unione non potrebbe disporre dei fondi necessari per garantire la propria amministrazione e per erogare risorse agli Stati membri o ad altri beneficiari per la realizzazione delle politiche di rilevanza non solo europea ma mondiale che la stessa si propone di realizzare, quale la coesione sociale e lo sviluppo economico, il progresso della ricerca scientifica, la tutela dell'ambiente, la lotta alla povertà ed il miglioramento delle condizioni di vita nei paesi extra UE, favorendone le esportazioni. Per assicurare un'efficace protezione delle risorse dell'Unione, sono state adottate numerose disposizioni nell'ambito di quelli che, dopo il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, erano stati definiti come il Primo Pilastro (concernente le competenze proprie della CE) ed il Terzo Pilastro (afferente la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale)<sup>231</sup>.

Già il Trattato di Maastricht aveva imposto alle Comunità europee ed agli Stati membri di contrastare le frodi e le altre attività illegali lesive delle risorse euro-unitarie, obbligando gli Stati ad adottare le stesse misure previste dai rispettivi ordinamenti per contrastare le frodi lesive dei propri interessi finanziari (art. 209A, poi 280 ed ora art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

---

<sup>231</sup> Il Primo Pilastro comprendeva le competenze proprie della Comunità Europea (Unione doganale e Mercato unico, Politica agricola comune (PAC), politica trans-europea, tutela del consumatore, assistenza sanitaria, ricerca scientifica, diritto dell'ambiente, welfare state, asilo politico, accordi di Schengen, politica dell'immigrazione); il Secondo Pilastro riguardava la Politica estera di sicurezza comune (PESC); il Terzo Pilastro concerneva la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. I tre pilastri sono stati aboliti con l'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona che ha istituito l'Unione Europea.

La protezione delle risorse dell'Unione Europea si è dispiegata, quindi, sia con riguardo alle entrate proprie, interessate da condotte di rilevanza amministrativa o penale, volte ad eluderne o evaderne l'accertamento o la riscossione, sia con riferimento alle uscite, interessate da condotte, anche in questo caso di rilevanza amministrativa o penale, finalizzate a sviare i fondi europei dal corretto impiego, pregiudicandone lo scopo.

Le entrate dell'Unione Europea sono costituite, a partire dalla decisione CECA/CEE/Euratom del Consiglio del 21 aprile 1970, n. 243 (in G.U.C.E. L. 94, 1970, 19)<sup>232</sup>, dai dazi doganali e dai prelievi agricoli (ora trasformati in veri e propri dazi, che nel loro insieme costituiscono le «risorse proprie» della UE) riscossi all'importazione ed all'esportazione delle merci (giòva ricordare, peraltro, che sino ad oggi l'Unione Europea non ha imposto né riscosso dazi all'esportazione, favorendo in tal modo il commercio delle merci di origine UE); da una quota, pari allo 0,30 per cento, dell'IVA nazionale trasferita dagli Stati; da un contributo versato dagli Stati in relazione al reddito nazionale lordo (RNL) prodotto da ciascuno e, da qualche anno, anche dall'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro.

Le uscite dell'Unione sono costituite dalle spese per assicurare l'amministrazione europea, il mercato unico e l'innovazione digitale, la coesione europea, la resilienza ed i valori UE (cui fanno capo i c.d. fondi strutturali per l'agricoltura, la coesione europea, la ricerca), la tutela delle risorse naturali e dell'ambiente, gli aiuti ai paesi vicini (specie quelli candidati a divenire membri dell'Unione) ed extra-UE (specialmente quelli africani e dei Caraibi), nonché, in minima parte, gli interventi in materia di migrazione e gestione delle frontiere, oltre che in materia di sicurezza e difesa comune.

Uno dei primi atti del cosiddetto Terzo Pilastro previsto dal Trattato di Maastricht, afferente, come già ricordato la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, fu l'adozione, in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, della Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari della Comunità Europea del 26 luglio 1995, con i relativi Protocolli (in G.U.C.E. 27-11-1995, C-316), finalizzata ad avvicinare le definizioni dei reati nel settore delle frodi comunitarie, al fine di facilitare la cooperazione giudiziaria tra le autorità nazionali nelle indagini penali.

In base all'articolo 1 di tale Convenzione, costituisce «*frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione Europea*», per ciò che concerne le entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa «*all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse*», così come la mancata comunicazione di

---

<sup>232</sup> L'elenco delle risorse proprie dell'Unione Europea è ora contenuto nell'art. 2 della Decisione UE/Euratom del Consiglio 14 dicembre 2020, n. 2053.

una informazione in violazione di un obbligo specifico e la distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui conseguano gli stessi effetti; mentre, con riferimento alle spese, costituisce una frode *«qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse»* e, allo stesso modo, la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto, o la distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi (i riferimenti alle Comunità europee nei testi normativi sono da intendersi riferiti all'Unione Europea).

Nello stesso anno il Reg. CEE 18 novembre 1995, n. 2998 (in G.U.C.E. 23-12-1995, n. 312) ha definito il concetto di «irregolarità» amministrativa come *«qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale della comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità ovvero una spesa indebita...»* il cui verificarsi comporta *«... in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto:*  
- *mediante l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percepiti;*  
- *mediante la perdita totale o parziale della garanzia costituita a sostegno della domanda di un vantaggio concesso o al momento della percezione di un anticipo...»*, eventualmente aumentati degli interessi (art. 4, Reg. CE 2988/1995).

Lo stesso Regolamento ha previsto i «controlli sul posto» da parte degli agenti della Commissione, a sorpresa o meno, presso gli operatori economici sospettati di aver commesso atti pregiudizievoli degli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 9, Reg. CE 2988/1995).

I Regolamenti 13 marzo 1997, n. 515 (in G.U.C.E. 22-3-1997, n. L 82, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola) e 7 ottobre 2010, n. 904 (in G.U.U.E. 12-10-2010, n. L 268, relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto) hanno poi previsto apposite procedure per agevolare gli scambi di informazioni nelle indagini amministrative sulle frodi doganali e IVA.

Inoltre, già alla fine degli anni novanta, con la decisione 28 aprile 1999, n. 1999/352/CE/CECA/Euratom (in G.U.C.E. 31-5-1999, n. L 136)<sup>233</sup> è stato istituito l'Ufficio Europeo per la lotta Antifrode (OLAF). L'OLAF esercita le competenze della Commissione in materia di indagini amministrative esterne al fine di intensificare la lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi

---

<sup>233</sup> La decisione è stata modificata dalla decisione 27 settembre 2013, n. 478 (in G.U.U.E. 28-9-2013, n. L 257).

altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, nonché ai fini della lotta contro le frodi inerenti a qualsiasi fatto o atto compiuto in violazione di disposizioni comunitarie. L'OLAF è stato dotato di propri poteri di indagine con il Regolamento CE 5 maggio 1999, n. 1073 (in G.U.C.E. 31/1999, n. L 136) e, successivamente, con il Regolamento UE 11 settembre 2013, n. 883/2013 (in G.U.U.E. 18-9-2013, n. L 248), che ha abrogato il Reg. 1073/1999.

Secondo quanto previsto dall'art. 1, par. 4-bis, del Regolamento 883/2013, l'OLAF instaura e mantiene strette relazioni con la Procura europea (EPPO), istituita mediante cooperazione rafforzata dal regolamento (UE) 12 ottobre 2017, n. 1939 (in G.U.U.E. 31 ottobre 2017, n. L 283). Tali relazioni, che si fondano sulla cooperazione reciproca, sullo scambio di informazioni, sulla complementarità e sull'assenza di sovrapposizioni, mirano in particolare ad assicurare l'utilizzo di tutti i mezzi disponibili per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso il sostegno fornito dall'OLAF all'EPPO e la complementarità dei rispettivi mandati.

Recentemente il Reg. UE 12 febbraio 2021, n. 241 (in G.U.U.E. 18 febbraio 2021, n. L 57), che ha istituito il piano («dispositivo» nella terminologia euro-unitaria) per la ripresa e la resilienza (PNRR), prevedendo anche le relative risorse, ha stabilito che nell'attuare il piano gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari dei fondi assegnati dallo stesso, *«adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio»* (articolo 22).

Com'è già stato rilevato, la protezione delle risorse dell'Unione Europea si è dispiegata sia con riguardo alle «entrate» (dazi doganali ed IVA), interessate da condotte di rilevanza amministrativa o penale, volte ad eluderne o evaderne l'accertamento o la riscossione, sia con riferimento alle «uscite» (finanziamenti UE, ancorché erogati materialmente dai singoli Stati), interessate da condotte, anche in questo caso di rilevanza amministrativa o penale, finalizzate a sviare i fondi dal corretto impiego o a sottrarli ad esso, pregiudicando in tal modo il loro scopo.

Sia l'evasione fiscale, sia le condotte illecite che comportano la percezione di finanziamenti non dovuti o la distrazione dei medesimi dalle finalità per cui sono stati erogati, determinano un danno all'erario dell'Unione Europea.

In Italia l'accertamento delle entrate euro-unitarie (dazi doganali e imposta sul valore aggiunto)<sup>234</sup>, nonché la repressione delle relative frodi, sono di competenza, secondo quanto stabilito dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, rispettivamente dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (dazi ed IVA dovuta all'atto dell'importazione di merci extra-UE)<sup>235</sup> e dell'Agenzia delle Entrate (IVA interna, anche se dovuta a seguito di cessioni intra-UE)<sup>236</sup>. La giurisdizione sugli atti di accertamento o di riscossione emessi dalle Agenzie fiscali nei confronti dei contribuenti, è devoluta, in via esclusiva, al giudice tributario. Ipotesi di responsabilità amministrativa o contabile si possono verificare solo nei casi di concorso dei funzionari (agenti amministrativi o contabili) delle Agenzie fiscali nelle condotte evasive o elusive vietate (ex art. 10-bis della legge 27 luglio 2000, n. 212) realizzate dai contribuenti.

L'accertamento delle molteplici condotte illecite – perpetrate dai privati con o senza il concorso di funzionari della pubblica amministrazione – in danno dei fondi pubblici costituiti con risorse di provenienza, in tutto o in parte, euro-unitaria, spetta, invece, alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, su impulso dei Procuratori regionali della Corte dei conti (artt. 1 e 12, D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, Codice di giustizia contabile), anche quando le risorse siano di diretta derivazione euro-unitaria, cioè non erogate agli Stati membri, per la successiva assegnazione ai beneficiari.

Invero, la giurisprudenza della Corte di cassazione è da tempo orientata, in modo univoco, nel senso di riconoscere la giurisdizione della Corte dei conti sui soggetti privati che abbiano conseguito in modo illecito, ovvero distolto dalla finalità prestabilita, contributi erariali, in base all'argomento che *“ove il privato,”* cui siano erogati fondi pubblici, *“per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla Pubblica Amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore), di cui deve rispondere dinanzi al Giudice contabile”*<sup>237</sup>.

---

<sup>234</sup> Poiché le risorse proprie dell'Unione comprendono anche le entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme agli imponibili IVA armonizzati determinati secondo regole dell'Unione, la Corte di giustizia ha affermato che sussiste un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA nell'osservanza del diritto dell'Unione applicabile e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse IVA, dato che qualsiasi lacuna nella riscossione del primo determina potenzialmente una riduzione delle seconde (cfr. sentenze 15 novembre 2011, Commissione/Germania, C-539/09, punto 72 e 26 febbraio 2016, Fransson, C.617/10, punto 26).

<sup>235</sup> Art. 63, D.lgs. 300/1999.

<sup>236</sup> Art. 62, D.lgs. 300/1999.

<sup>237</sup> Cass., Sez. un., ord. n. 4511/2006, la quale ha espresso una interpretazione confermata dalla giurisprudenza successiva; v., ad es., Id., ord. n. 30526/2019

È opportuno rammentare che la cognizione della Corte dei conti si estende anche all'azione di responsabilità erariale promossa per la rifusione alla Commissione europea dei contributi erogati in via diretta, poiché, in base alle norme in materia, *“non è consentita una discriminazione applicativa in funzione del carattere sovranazionale dell'amministrazione tutelata o della natura del contributo erogato,”* dovendosi anzi - in applicazione del principio di assimilazione, *“in forza del quale gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali”* - assicurare, per la tutela dei medesimi beni giuridici, *“le stesse misure previste dal diritto interno”*<sup>238</sup>.

Si noti che le condotte illecite volte all'indebita appropriazione o alla distrazione delle risorse UE sono spesso plurioffensive, arrecando danni sia all'erario dell'Unione Europea (danno all'erario euro-unitario), sia all'erario dello Stato. In ogni caso, la giurisdizione sulle azioni risarcitorie contro gli autori dei suddetti illeciti, in virtù del principio di assimilazione di cui all'art. 325 TFUE, spetta alla Corte dei conti, essendo il giudice cui, secondo l'ordinamento interno, è devoluto l'accertamento del danno all'erario dello Stato.

## **2. Le principali decisioni del 2022 in materia di indebita percezione o di sviamento dei contributi UE**

Nell'anno oggetto della presente relazione, al pari di quelli precedenti, si è registrata, tanto in primo grado, quanto in appello, una casistica senz'altro eterogenea, che ben rappresenta le varie e articolate modalità nelle quali si estrinsecano le condotte illecite in danno dei fondi alimentati con risorse pubbliche di provenienza, in tutto o in parte, euro-unitaria (danno all'erario euro-unitario).

Il risarcimento del danno erariale disposto dalle decisioni emesse nel presente anno, nel settore dei fondi pubblici, ammonta a euro **36.780.615,83** (totale n. 181 sentenze).

Nel periodo 2010-2022 le condanne di primo grado hanno raggiunto l'importo di euro **1.142.131.385,29** (totale n. 1559 sentenze), e, quando impugnate, hanno trovato conferma in grado di appello per un importo di euro **565.610.807,05** (totale n. 425 sentenze)<sup>239</sup>.

Di seguito si riporta un elenco esemplificativo delle principali fattispecie oggetto delle decisioni del 2022:

I. dichiarazioni mendaci in merito alle effettive modalità di utilizzo dei fondi (Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 295/2022);

---

<sup>238</sup> Cass., Sez. un., ord. n. 20701/2013, la quale richiama l'art. 325, par. 2, TFUE e Corte dei conti, Sez. II App., n. 94/2015.

<sup>239</sup> Per quanto concerne, invece, le notizie di fatti produttivi di danno a carico delle risorse euro-unitarie pervenute alle Procure regionali nel 2022, sono state registrate n. 62 segnalazioni, per complessivi euro 13.417.190,90, delle quali n. 53 provenienti dalla Guardia di finanza, n. 8 dai Carabinieri e n. 1 da una Procura della Repubblica. Gli illeciti segnalati riguardano i seguenti fondi: FESR – POR, euro 1.544.705,65; FEOGA - FEAGA - FEASR – PAC, euro 9.221.148,99; FSE, euro 20.030,00; FEP – FEAMP, euro 27.972,02; Fondi Diretti UE, euro 2.603.334,24.

II. mancata realizzazione delle attività finanziate (Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, n. 23/2022; Corte conti, Sez. giur. reg. Sardegna, nn. 50/2022, 139/2022; Corte conti, Sez. III giur. centr. app., nn. 274/2022, 275/2022; Corte conti, Sez. I giur. centr. app., nn. 369/2022, 393/2022);

III. produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, con sviamento nell'utilizzo dei fondi rispetto alle modalità previste nei programmi (Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, nn. 57/2022, 58/2022, 152/2022; Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 203/2022; Corte conti, Sez. II giur. centr. app., nn. 324/2022, 366/2022; Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 24/2022);

IV. acquisto di macchinari usati anziché nuovi, ovvero fittizia rappresentazione di acquisti nemmeno effettuati (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 325/2022);

V. difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento, tra cui:

a. percezione di contributi in agricoltura da parte di soggetti sottoposti a misure di prevenzione antimafia (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 358/2022);

b. dichiarata conduzione di superfici in realtà non nella propria disponibilità (Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, nn. 10/2022, 92/2022, 173/2022, 512/2022, 605/2022; Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, n. 131/2022; Corte conti, Sez. giur. app. reg. Sicilia, n. 87/2022; Corte conti, Sez. I giur. centr. app., n. 414/2022; Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 224/2022; Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 358/2022);

c. percezione di contributi in assenza di requisiti sanitari, ancorché dichiarati (Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 58/2022);

d. mancato rispetto delle prescrizioni relative alla destinazione dei beni realizzati con il finanziamento (Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 149/2022; Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, n. 350/2022; Corte conti, Sez. giur. reg. Molise, n. 21/2022; Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, nn. 383/2022, 384/2022, 484/2022, 508/2022; Corte conti, Sez. giur. reg. Basilicata, n. 6/2022);

VI. irregolarità nella utilizzazione di contributi nel settore degli agrumi e dell'olio d'oliva (Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, n. 549/2021);

VII. indebita utilizzazione di fondi per la formazione professionale (Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 34/2022);

VIII. mancata escussione di garanzie fideiussorie (Corte conti, Sez. giur. reg. Molise, n. 29/2022);

IX. finanziamento indebito di impianti di riciclaggio di rifiuti (Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 135/2021);

X. irregolarità nei contributi alle "microimprese" (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 367/2022);

XI. omesso mantenimento, per il periodo previsto, dei livelli occupazionali richiesti in sede di erogazione del finanziamento (Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 305/2022; Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 365/2022);

XII. illecita percezione di contribuzioni pubbliche di incentivazione all'efficienza energetica (Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, n. 611/2022).

Come si vede, le condotte illecite possono consistere in attività propriamente fraudolente, nelle quali la percezione o la conservazione dei contributi sono il frutto di false dichiarazioni o di altri meccanismi di rappresentazione artificiosa della realtà (come, ad esempio, quelli volti a presentare per nuovi beni aziendali in realtà acquistati già usati), ovvero in violazioni consistenti, *sic et simpliciter*, nella mancata destinazione delle risorse ricevute alla finalità prevista. A questa seconda categoria vanno ricondotte le ipotesi di conclusione anticipata delle attività finanziate, in quanto anch'esse determinano la frustrazione dell'obiettivo di pubblico interesse (l'avvio o l'ampliamento di attività industriali, agricole o artigianali) cui il finanziamento era destinato.

Tra le decisioni sopra indicate, va menzionata, in quanto sintomatica di una certa categoria di frodi ai fondi UE per l'agricoltura, quella della Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 522/2022, relativa all'indebito percepimento di contributi inerenti al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) gestito da AGEA, nell'ambito del piano di sviluppo rurale (PSR) della Regione Siciliana 2007/2013.

Nel caso di specie, un agricoltore siciliano aveva presentato un progetto del valore di 2.500.322,06, per la realizzazione di: stalle, paddok coperto, bilico, fabbricato controllo pesatura, sala mungitura, al fine di ottenere un contributo pubblico nella misura del 50 per cento della spesa ammissibile. Dalle indagini svolte dalla Guardia di Finanza emergeva che il percettore, attraverso le imprese fornitrici ed i suoi familiari, aveva posto in essere un complesso meccanismo fraudolento al fine di simulare, anche solo in parte, i costi sostenuti e posti a fondamento delle richieste del contributo pubblico. Invero le somme pagate ai fornitori compiacenti per le prestazioni, in parte inesistenti, gli erano state restituite dagli stessi mediante complesse e articolate transazioni.

Accertata l'indebita percezione dei finanziamenti, l'agricoltore è stato condannato a risarcire all'AGEA la somma di euro 1.242.150,01.

Appare di particolare interesse, inoltre, in quanto afferente al rilevante tema del risparmio energetico (cui è specificamente dedicato altro capitolo della presente relazione), la condanna (Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, n. 611/2022) al risarcimento del danno erariale derivato dall'illecita percezione di contribuzioni pubbliche di incentivazione all'efficienza energetica, nell'ambito della disciplina di cui al decreto legislativo n. 28 del 2011, sotto forma di titoli negoziabili (Titoli di Efficienza Energetica - TEE, c.d. "certificati bianchi").

Il rilievo euro-unitario della decisione, che peraltro fa seguito a diverse sentenze analoghe degli anni precedenti, discende dal fatto che si tratta di misure che costituiscono attuazione di precisi indirizzi dell'Unione europea (il D.lgs. cit. ha dato attuazione alla direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

Più in particolare, una società aveva ottenuto un cospicuo ammontare di siffatti titoli, in relazione ad alcuni progetti standardizzati di riduzione dei consumi di energia primaria. Tuttavia, all'esito del procedimento amministrativo di verifica e controllo documentale, non aveva fornito i riscontri richiesti, risultando, così, decaduta dal diritto all'ottenimento degli incentivi e obbligata alla restituzione dei titoli.

Questi ultimi erano stati, *medio tempore*, venduti dall'impresa, sull'apposita piattaforma di mercato, a vari acquirenti, "soggetti obbligati" (v. *infra*), i quali avevano ricevuto dal gestore il relativo controvalore in denaro.

Il giudice, nonostante l'assenza, diversamente dalla generalità dei casi sopra elencati, della diretta percezione di contributi pubblici, ha ritenuto sussistente, in primo luogo, il rapporto di servizio tra l'amministrazione erogatrice e l'impresa che aveva ottenuto i titoli: *"il meccanismo di incentivazione si configura come un regime obbligatorio di risparmio di energia primaria, posto in capo ai distributori di energia elettrica e gas naturale con più di 50.000 clienti. Questi "soggetti obbligati" possono adempiere, oltre che direttamente eseguendo progetti di efficientamento, anche acquistando titoli attraverso le negoziazioni sul mercato TEE, gestito dal Gestore dei mercati energetici, ovvero attraverso transazioni bilaterali. Con il predetto meccanismo, viene riconosciuto ai "soggetti obbligati" un incentivo economico per i costi sostenuti, che trova principale copertura su specifiche componenti delle tariffe per il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica o del gas naturale, ergo sulle bollette dei consumatori (...) è di palmare evidenza che i soggetti (...) anche se non percettori diretti di un contributo pubblico, attraverso l'acquisizione di titoli attestanti interventi di risparmio energetico, si inseriscono comunque pienamente nel programma pubblico di risparmio energetico nazionale ed europeo, presentando e dovendo portare a termine i progetti di risparmio energetico. Detti soggetti acquisiscono cioè un titolo strumentale alla realizzazione di detto programma a finalità vincolate, suscettibile di un valore anche economico corrispondente al risparmio energetico asseritamente documentato. Pertanto, considerando che nell'odierna fattispecie si è instaurato un rapporto di servizio di tipo funzionale, i convenuti soggiacciono alla giurisdizione della Corte dei conti per danno all'erario"*.

Nel merito, la Sezione ha ravvisato un danno consistente *"nell'inserimento nel programma di risparmio energetico di titoli ai quali è associato un valore economico, ma ai quali non*

*corrisponderebbe il risparmio energetico asserito”, con “riflessi negativi nell’ambito degli obiettivi di efficientamento energetico, in ragione dell’utilizzo da parte dei c.d. “soggetti obbligati” dei TEE non supportati da progetti realizzati. I soggetti obbligati, ovverosia i distributori di energia elettrica e di gas naturale (...) hanno fittiziamente conseguito gli obiettivi di incremento di efficienza energetica, vanificando sia pur parzialmente il raggiungimento degli obiettivi delle politiche di promozione dell’efficienza energetica, sia nazionali che rinvenibili negli impegni euro-unitari per l’ambiente”.*

Il risarcimento è stato liquidato, a carico dei rappresentanti *pro tempore* dell’impresa (nel frattempo fallita), in un importo pari al valore economico dei titoli di efficienza energetica indebitamente incamerati e non restituiti.

Con altra decisione, di pari interesse, è stata confermata, in grado di appello, la condanna al risarcimento del danno, in favore dell’agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura, della titolare di un’azienda agricola che aveva illecitamente percepito risorse a valere su fondi euro-unitari per il sostegno all’agricoltura e all’allevamento. Ella aveva attestato falsamente l’affitto di terreni agricoli, e, per di più, non avrebbe avuto diritto all’erogazione in quanto coniuge convivente di persona sottoposta a misura di prevenzione antimafia e proprietaria dei terreni, a loro volta oggetto di sequestro e poi di confisca da parte del Tribunale ordinario (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 358/2022).

Il giudice ha, a quest’ultimo riguardo, rilevato che, ai sensi dell’art. 67, comma 4, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia), *“le persone alle quali sia stata applicata, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione non possono ottenere contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali”.*

Può essere utile ricordare che questa preclusione, che consegue alla emanazione, da parte del Prefetto, della informazione antimafia - consistente nell’attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all’articolo 67 cit., nonché della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate - è stata concepita dalla giurisprudenza come una particolare forma di incapacità giuridica, e dunque di inidoneità del soggetto (persona fisica o giuridica) che ne è affetto a essere titolare di quelle situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi) che determinano rapporti giuridici con la pubblica amministrazione.

Al provvedimento del Prefetto, la stessa giurisprudenza ha attribuito natura cautelare e preventiva, in un'ottica di bilanciamento tra la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e la libertà di iniziativa economica riconosciuta dall'art. 41 Cost. Esso mira a prevenire tentativi di infiltrazione mafiosa nelle imprese, volti a condizionare le scelte e gli indirizzi della pubblica amministrazione, e si pone in funzione di tutela sia dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento, sia dello svolgimento leale e corretto della concorrenza tra le stesse imprese nel mercato, sia, infine, del corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

La detta incapacità ha carattere parziale, perché riguarda solo i rapporti con la P.A., e temporaneo, in quanto è destinata a cessare con la revoca dell'informazione prefettizia (Cons. Stato, Ad. plen., 6 aprile 2018, n. 3, secondo la quale l'incapacità ricomprende anche l'impossibilità di percepire somme dovute a titolo di risarcimento del danno patito in connessione con l'attività di impresa).

Meritevole di menzione è anche un'ulteriore decisione (Corte conti, Sez. I giur. centr. app., n. 369/2022), con la quale è stato respinto l'appello avverso la pronuncia di condanna di una società e dei suoi soci a risarcire il danno derivato dalla percezione con mezzi fraudolenti di un finanziamento, a valere sul Fondo Europeo Pesca (FEP), destinato alla promozione dell'immagine dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

La sentenza, sul presupposto che, nella specie, sussistesse l'occultamento doloso del danno (ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l. n. 20/1994), ha individuato il *dies a quo* della prescrizione del diritto al risarcimento non già, come dedotto dagli appellanti, nel giorno in cui era stato firmato, da funzionari dell'Ufficio europeo antifrode - OLAF e dirigenti del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (oggi Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), il verbale dal quale emergevano "*presunte irregolarità*" nell'attuazione del programma operativo cui il progetto finanziato afferiva, ma in quello, successivo, in cui si erano concluse le indagini delegate dalla competente Procura della Repubblica di Roma alla polizia giudiziaria. Solo all'esito di tali investigazioni, infatti, era stato possibile, secondo la sentenza, "*individuare nelle sue componenti oggettive e soggettive la fattispecie di danno da perseguire anche sotto il profilo della responsabilità amministrativo-contabile*" (il che integra la "scoperta" del danno, ai sensi dell'art. 1, comma 2, cit.), mentre il predetto verbale non poteva in alcun modo assurgere al rango di notizia qualificata di danno, dal momento che dava conto di una mera richiesta di informazioni e dell'acquisizione di documentazione progettuale da parte dell'OLAF.

Nel merito, la Sezione ha rilevato come "*la società, per l'effettuazione delle prestazioni che formavano oggetto del contratto, si [fosse] avvalsa dell'opera di altre società alle quali avrebbe affidato la prestazione di servizi che, nella realtà, non venivano prestati atteso che, a fronte del pagamento delle fatture da parte della stessa per tali prestazioni sub appaltate, la maggior parte*

*delle somme pagate veniva restituita ai suoi soci attraverso i più vari espedienti come ad esempio l'erogazione di «prestiti infruttiferi». Mentre i pagamenti delle fatture alle varie società per la presunta effettuazione dei servizi commissionati [erano] avvenuti con erogazioni provenienti dalla società aggiudicataria, i flussi di denaro di ritorno [erano] confluiti su conti personali dei due soci o di loro società che nulla avevano a che vedere con il contratto in questione (cd. cavalli o bonifici di ritorno)».*

Essa ha, altresì, respinto, conformandosi a un orientamento consolidato, la censura incentrata sul fatto che il danno sarebbe stato già rifiuto per effetto della confisca disposta dal giudice penale, atteso che *“la confisca per equivalente (...) ha natura di sanzione penale, mentre l'azione di responsabilità amministrativa ha funzione risarcitoria essendo diretta a reintegrare il patrimonio dell'amministrazione danneggiata”.*

Nel corso dell'anno, infine, nel quadro della partecipazione della Procura generale al programma Jean Monnet *The EPPO and EU law: a step forward in integration*, della *School of law* della Università degli studi di Milano – Bicocca, è stata realizzata l'importante iniziativa di raccogliere le principali decisioni della Corte dei conti in materia di fondi UE in una banca dati di pubblico accesso (<https://www.steppo-eulaw.com/case-law/>). Le sentenze sono selezionate dal Servizio affari internazionali della Procura generale, il quale provvede alla redazione di un *abstract* in italiano e in inglese.

### **3. Il PNRR nel contesto della responsabilità amministrativa**

Le fattispecie esemplificate nel precedente paragrafo possono, evidentemente, presentarsi anche in relazione agli illeciti che si verificano nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza<sup>240</sup> e, quindi, possono costituire utile e valido elemento di riferimento nei procedimenti di verifica e controllo delle concrete modalità di utilizzo dei fondi pubblici del Piano.

A tale ultimo proposito, la Procura generale è stata invitata a partecipare ai lavori di due organi istituiti presso il Servizio centrale per il PNRR della Ragioneria generale dello Stato:

- il Tavolo rendicontazione e controllo, sorto allo scopo di assicurare il presidio delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi finanziati dal Piano;
- la Rete dei referenti antifrode, ideata al fine di garantire una valutazione periodica dei rischi di frode, conflitti di interesse e doppio finanziamento e, se necessario, definire apposite misure ed azioni correttive.

---

<sup>240</sup> L'organizzazione, la struttura e il funzionamento del PNRR sono stati oggetto di diffusa trattazione nella Relazione del Procuratore generale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022.

Con riferimento all'attività del Tavolo, la Procura generale ha contribuito alla predisposizione delle Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle amministrazioni centrali e dei soggetti attuatori, allegata alla Circolare n. 30 dell'11 agosto 2022 del Ragioniere generale dello Stato. Il documento dedica un apposito paragrafo all'obbligo di denuncia dei danni erariali al Pubblico ministero presso la Corte dei conti.

La Rete dei referenti antifrode, dal canto suo, è costituita, oltre che dai rappresentanti degli Uffici II e IV del Servizio centrale per il PNRR, da esponenti della Guardia di Finanza (tra cui il Capo Ufficio Tutela Uscite e Mercati e il Comandante del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie) e da un referente designato da ciascuna amministrazione centrale titolare di misure PNRR. Essa è, poi, integrata da rappresentanti di altre autorità - c.d. *stakeholders* istituzionali - investite di funzioni, *lato sensu*, di vigilanza e di controllo nella materia contabile e finanziaria, quali, oltre alla Procura generale, l'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia e l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

Nell'ambito della Rete, è stato oggetto di consultazione e successiva condivisione il documento denominato "*Strategia generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*", poi diramato con nota del Ragioniere generale dello Stato n. 238431 dell'11 ottobre 2022, ove sono descritti i principali orientamenti strategici cui le amministrazioni centrali titolari di misure PNRR, anche attraverso il supporto dei menzionati *stakeholders*, devono dare attuazione nel ciclo di prevenzione, individuazione, contrasto e correzione dei casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e doppio finanziamento. Le stesse amministrazioni dovranno recepirne i contenuti all'interno delle proprie strategie settoriali, riferite alle misure di propria competenza.

Nello stesso mese di ottobre, inoltre, la Procura generale ha messo a disposizione della Rete un documento di analisi sulle principali fattispecie illecite nel settore dei fondi pubblici, destinato a essere utilizzato dalle citate amministrazioni ai fini delle "*autovalutazioni dei rischi di frode*".

Prendendo in esame, in modo più specifico, i profili di responsabilità amministrativo-contabile connessi con l'attuazione del PNRR, si può rilevare che, per quanto emerso nella prima fase di tale processo, gli investimenti sono realizzati dalle amministrazioni, le quali vi provvedono nel rispetto delle norme che disciplinano i procedimenti di spesa e l'affidamento dei contratti pubblici, ovvero da soggetti privati, cui sono destinati finanziamenti a valere sulle risorse del Piano.

Tale circostanza permette di ipotizzare che le tipologie di danno erariale che potranno verificarsi non presenteranno, sotto il profilo qualitativo, un elevato margine di difformità rispetto alla casistica sin qui esaminata dalla Corte dei conti nei settori della realizzazione delle opere e delle iniziative di pubblico interesse e dell'erogazione di contributi pubblici a operatori economici privati.

Può, nondimeno, agevolmente comprendersi come l'enorme quantità di risorse che saranno distribuite nei prossimi anni comporterà un corrispondente incremento quantitativo delle frodi e delle irregolarità, che determinerà in modo ancora più stringente l'esigenza del coordinamento tra le Procure contabili e le autorità deputate alla gestione del Piano e alla vigilanza e al monitoraggio sulla sua attuazione.

In tale ottica, oltre alle forme di sinergia interistituzionale già illustrate, va segnalata la previsione, contenuta nella deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti con cui è stato istituito il Collegio del controllo concomitante, che quest'ultimo, quando rileva gravi irregolarità gestionali che abbiano determinato anche una lesione degli interessi finanziari nazionali o euro-unitari, deve indirizzare una idonea segnalazione alla Procura generale, la quale, nell'esercizio delle proprie funzioni di coordinamento, provvederà al successivo inoltro alle Procure regionali territorialmente competenti (art. 2, comma 4, della del. CDP n. 272/2021).

#### **4. La collaborazione delle Procure contabili con l'EPPO**

Nel corso dell'anno è proseguita la collaborazione con l'Ufficio del Procuratore europeo – EPPO<sup>241</sup>, sulla base dell'Accordo di lavoro sottoscritto dal Procuratore europeo e dal Procuratore generale presso la Corte dei conti il 13 settembre 2021.

L'Accordo, finalizzato a fornire un quadro strutturato per la cooperazione tra i due Uffici, individua quale modalità privilegiata di collaborazione lo scambio di informazioni, che si estende oltre quanto previsto dalla normativa in materia<sup>242</sup>. Le modalità applicative delle relative previsioni, per la cui attuazione ciascuna delle due parti ha nominato un referente, sono state definite all'esito di apposita iniziativa di coordinamento tra i magistrati dell'uno e dell'altro plesso, svoltasi nella primavera del 2022<sup>243</sup>.

La Procura generale, più in particolare, informa l'EPPO, direttamente o tramite la Procura regionale procedente, di qualsiasi notizia verosimile di frode, irregolarità o altra condotta illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione europea, di natura non penale; ciò, quando il danno non è inferiore a 100.000 euro, ovvero se il caso potrebbe avere ripercussioni che interessano l'Unione o

---

<sup>241</sup> Ai sensi dell'art. 4 del reg. (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, l'EPPO è competente per individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione previsti dalla direttiva (UE) 2017/1371 e i loro complici. A tale proposito l'EPPO svolge indagini, esercita l'azione penale ed esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo.

<sup>242</sup> Cfr. gli artt. 24(1), 36(6) e 39(4) del reg. cit.

<sup>243</sup> V. la nota del Procuratore generale dell'11 maggio 2022, prot. n. 629, la quale fa seguito, fornendo ulteriori indicazioni operative, all'I.C. n. 2/2021/AC del 5 ottobre 2021, recante le *Prime misure di coordinamento per l'attuazione dell'accordo di lavoro stipulato con EPPO in data 13 settembre 2021*.

coinvolgere funzionari o altri agenti dell'Unione o delle sue Istituzioni, ovvero ancora se la condotta illecita assume una dimensione transfrontaliera che coinvolge almeno due Stati membri partecipanti.

Sotto il profilo temporale, è stato concordato che queste informazioni devono includere i fatti verificatisi a partire dal 20 novembre 2017, data di entrata in vigore del Regolamento istitutivo dell'EPPO, dei quali le Procure regionali stesse hanno avuto conoscenza a partire dal 1° gennaio 2020.

A loro volta, gli Uffici dell'EPPO forniscono alla competente Procura regionale e alla Procura generale presso la Corte dei conti informazioni in merito alle indagini, da essi condotte, che possano riguardare un danno agli interessi finanziari di uno Stato membro o dell'Unione europea, al fine di consentire l'avvio della necessaria istruttoria in vista dell'eventuale azione di responsabilità e del recupero delle somme. Il flusso informativo ha per oggetto, più in particolare, i fatti dei quali i Procuratori europei delegati hanno avuto conoscenza a partire dal 1° giugno 2021, data di inizio della loro attività.

La trasmissione delle informazioni ha luogo non appena ciascun Ufficio viene a conoscenza dell'illecito. In assenza di specifiche ragioni ostative, essa può avvenire anche prima delle eventuali richieste di misure cautelari<sup>244</sup>.

I Procuratori europei delegati e i Procuratori regionali presso la Corte dei conti sono, inoltre, chiamati a coordinarsi tra loro, anche con riunioni o altre iniziative analoghe, nel caso in cui, successivamente allo scambio di informazioni, abbiano avviato indagini su fatti connessi.

L'Accordo di collaborazione prevede, infine, la possibilità che i Procuratori europei delegati accedano, per il tramite delle Procure regionali, alle informazioni contenute nelle banche dati della Corte dei conti.

A quest'ultimo riguardo, già nell'imminenza della sottoscrizione dell'Accordo, il Procuratore generale ha istituito la *Banca dati centrale delle attività di indagine in materia di illecito conseguimento e utilizzo dei fondi europei*<sup>245</sup>, la quale, nondimeno, è stata concretamente realizzata nel 2022, sulla base delle indicazioni contenute in un nuovo atto di indirizzo<sup>246</sup>.

Si tratta di uno strumento idoneo ad assolvere diverse funzioni.

In primo luogo, esso costituisce un supporto all'attività di coordinamento esercitata da parte del Procuratore generale (art. 12, comma 3, c.g.c.), il quale, esaminando le informazioni raccolte, è posto

---

<sup>244</sup> Sino ad oggi, sono pervenute alle Procure regionali presso la Corte dei conti n. 15 comunicazioni da parte dei Procuratori europei delegati. Le comunicazioni indirizzate a queste ultime dai requirenti contabili sono state, invece, n. 3.

<sup>245</sup> La Banca dati è stata istituita con il già citato I.C. n. 2/2021/AC, secondo il quale la stessa contiene “*tutte le notizie e segnalazioni di illeciti finanziari provenienti dalla Procura europea e dalle Procure regionali, le indicazioni sull'andamento delle istruttorie, dei provvedimenti di chiusura dell'attività preliminare con la citazione a giudizio o con l'archiviazione e delle sentenze di primo e secondo grado*” (punto 6).

<sup>246</sup> IC n. 7/2022/AC dell'11 maggio 2022.

nella condizione di avere contezza dello stato dei procedimenti aperti in materia di danno alle risorse di provenienza euro-unitaria, di condurre un'analisi della casistica, di circoscrivere le questioni interpretative e le problematiche operative di interesse comune, di risolvere eventuali conflitti di competenza e di disporre di dati quantitativi e qualitativi aggiornati ai fini delle elaborazioni statistiche preordinate alle comunicazioni istituzionali.

In secondo luogo, la Banca dati consente agli Uffici del Procuratore europeo di acquisire, ai sensi dell'Accordo di lavoro, le informazioni inerenti ai procedimenti relativi alle fattispecie di loro competenza che siano oggetto di trattazione anche da parte delle Procure contabili.

Da ultimo, essa permette a ciascun Procuratore regionale di seguire l'andamento complessivo delle istruttorie pendenti presso il suo Ufficio che riguardano la materia degli illeciti in danno di fondi euro-unitari.

Proprio alle singole Procure regionali è affidato il compito di alimentare la Banca dati, fornendo, con aggiornamento costante, le principali informazioni descrittive dei procedimenti relativi agli illeciti di questo tipo dei quali siano venute a conoscenza a partire dal 1° gennaio 2022.

## **5. La collaborazione delle Procure contabili con l'OLAF e l'utilizzo della banca dati IMS**

Un altro organismo europeo con il quale le Procure contabili intrattengono, ormai da molti anni, una proficua attività di collaborazione è l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

La Procura generale ha concluso con l'Ufficio antifrode, il 25 settembre 2013, l'Accordo di cooperazione amministrativa tuttora in vigore, che ha sostituito il precedente Accordo del 2006.

In forza di questo atto, le parti, ai sensi dell'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, condividono informazioni su fatti causativi di danno agli interessi finanziari euro-unitari, si prestano a vicenda assistenza tecnica e operativa, conducono analisi strategiche congiunte e danno vita a programmi di formazione e scambio del personale.

Ai fini dell'attuazione dell'Accordo, come nel caso dell'EPPO, ciascuna delle parti nomina un proprio referente.

Il coordinamento con l'OLAF ha permesso, nel corso degli anni, alle Procure contabili di conseguire utili risultati sotto il profilo, da un lato, dell'acquisizione di notizie di danno, e, dall'altro, dello svolgimento delle indagini e della raccolta dei necessari elementi istruttori. A loro volta, gli Uffici requirenti della Corte non hanno mancato di offrire la propria collaborazione, su entrambi i versanti in parola, all'Ufficio antifrode europeo. La Procura generale si inserisce in questo circuito virtuoso svolgendo la funzione di punto di contatto e di comunicazione tra l'OLAF e le Procure regionali.

A questo proposito, si evidenzia, per l'anno 2022, l'interlocazione tra una Procura regionale e l'Ufficio antifrode in merito ad una complessa attività di indagine che concerne una importante opera pubblica di rilevanza transfrontaliera, realizzata a valere su fondi europei, oltre che su fondi nazionali erogati da parte di entrambi gli Stati interessati. La Procura generale ha provveduto a mettere in comunicazione i due Uffici, anche allo scopo di risolvere i problemi pratici derivanti dal coinvolgimento dell'OLAF nella attività di indagine contestualmente condotta dal pubblico ministero del Paese confinante con l'Italia.

Sul piano della formazione, l'anno appena concluso ha visto la definizione, sotto il profilo amministrativo e contabile, degli ultimi adempimenti inerenti al Progetto CATONE, le cui sessioni si sono svolte nel 2021<sup>247</sup>. La Procura generale ha, inoltre, riferito in merito all'organizzazione e all'andamento del Progetto in occasione del 31° *meeting* dell'*OLAF Anti-fraud Communicators' Network* - OAFCN, svoltosi il 26 gennaio 2022.

Con l'avvento del programma *Next Generation EU* – NGEU e del dispositivo *Recovery and Resilience Facility* - RRF, l'OLAF ha impiegato l'esperienza maturata nel settore delle frodi nella predisposizione di alcuni documenti tematici di particolare utilità, distribuiti attraverso il *network* degli organismi con funzioni di contrasto agli illeciti in danno della UE. Tra questi, in particolare: il *report* congiunto OLAF-Europol sul tema *Assessing the Threats to the NextGenerationEU (NGEU) fund* (febbraio 2022); l'*Anti-fraud advice for the purchase of IT hardware and software under EU funded projects* (luglio 2022); l'*Anti-fraud advice for EU funded environmental investment projects* (ottobre 2022).

Nell'anno 2022, poi, la Procura generale ha dedicato particolare attenzione alle potenzialità del sistema informatico *Irregularities Management System* – IMS<sup>248</sup>, che raccoglie, e permette di consultare, le comunicazioni delle autorità di gestione di finanziamenti euro-unitari in merito alle irregolarità emerse nell'erogazione e nell'utilizzo degli stessi.

Il sistema, gestito dall'OLAF in coordinamento, a livello nazionale, con il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, può, astrattamente, consentire l'acquisizione, da parte delle Procure regionali (le quali sono abilitate ad accedervi), di informazioni di rilievo ai fini dell'avvio o dello sviluppo delle indagini sugli illeciti a danno dei fondi UE.

---

<sup>247</sup> Il Progetto, realizzato dalla Procura generale insieme al Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – COLAF, e cofinanziato dall'OLAF con i fondi del programma *Hercules III*, ha riguardato il tema del contrasto alle attività illecite a danno degli interessi finanziari dell'Unione, e delle sinergie, attuali e potenziali, tra i diversi attori coinvolti. Hanno partecipato esponenti delle Corti dei conti e magistrati addetti agli affari penali dell'Italia, della Francia, della Grecia, del Portogallo e della Spagna, nonché rappresentanti dell'OLAF, dell'EPPO e della polizia giudiziaria dei cinque Paesi.

<sup>248</sup> V. il reg. (CE) 1681/94 della Commissione dell'11 luglio 1994 e il reg. (CE) 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006, come successivamente modificati e integrati.

Allo stato, tuttavia, le Procure regionali non ricevono una segnalazione, inviata automaticamente dal sistema, dell'apertura di schede relative alle possibili frodi inserite nell'IMS, la consultazione del quale, quindi, costituisce mero strumento di verifica in relazione a procedimenti avviati a seguito di notizie di danno acquisite con altre modalità.

Nelle more di una modifica del sistema, la quale permetta agli Uffici requirenti di ricevere tempestiva notizia dell'apertura di ciascuna scheda e di avviare immediatamente un procedimento istruttorio, è stata concordata una modalità operativa provvisoria in virtù della quale il Coordinatore dell'area IMS del menzionato Nucleo comunica l'apertura delle nuove schede alla Procura generale, la quale provvede, a sua volta, a darne comunicazione al Procuratore regionale competente<sup>249</sup>.

Da ultimo, anche nell'anno 2022 vi è stata piena partecipazione della Procura generale alle riunioni periodiche del Comitato europeo consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi presso la Commissione europea – COCOLAF<sup>250</sup>.

Con il pieno coinvolgimento della Corte dei conti nell'attività di repressione delle frodi UE, anche attraverso il costante scambio di informazioni con l'EPPO e con l'OLAF, può dirsi pienamente attuato nel nostro paese un sistema efficace di contrasto alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea come previsto dall'art. 325 del TFUE.

---

<sup>249</sup> La Procura generale ha comunque raccomandato agli utenti IMS, con comunicazione del 13 giugno 2022, di monitorare le irregolarità causative di danno erariale mediante accessi regolari al sistema.

<sup>250</sup> Nel corso degli incontri sono state affrontate sia questioni di carattere istituzionale, come, ad esempio, i rapporti tra EPPO e OLAF, sia temi di carattere maggiormente tecnico, come il funzionamento dell'IMS.

## L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE DELLA PROCURA GENERALE

(V.P.G. ELENA TOMASSINI; V.P.G. GIANCARLO ASTEGIANO

e V.P.G. ARTURO IADECOLA)

*Sommario: 1. Attività in ambito INTOSAI; 1.1 Le funzioni giurisdizionali delle Istituzioni superiori di controllo nel contesto internazionale; 2. La partecipazione al Tavolo interistituzionale anticorruzione; 2.1 Il ruolo della Procura generale nel contrasto alla corruzione.*

### **1. Attività in ambito INTOSAI**

La Procura generale svolge, ormai da tempo, un ruolo attivo nel dialogo con le Istituzioni superiori di controllo degli altri Paesi.

Come è noto, la Corte dei conti è membro dell'INTOSAI - *International organization of Supreme Audit Institutions* (Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo).

Quest'ultima, istituita nel 1953, è un soggetto autonomo, indipendente e apolitico, il quale opera come organismo di coordinamento della comunità delle Istituzioni incaricate di funzioni di *external government audit*. Si tratta, più in particolare, di un'organizzazione non governativa, la quale svolge, tra l'altro, le funzioni di organo consultivo speciale del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite.

La Procura generale ha preso parte, con una propria rappresentanza, alla delegazione della Corte dei conti presso il XXIII INCOSAI, Congresso dell'INTOSAI che si è svolto a Mosca dal 23 al 28 settembre 2019, e, da ultimo, presso il XXIV INCOSAI, che si è tenuto a Rio de Janeiro dal 6 all'11 novembre 2022.

#### **1.1 Le funzioni giurisdizionali delle Istituzioni superiori di controllo nel contesto internazionale**

Per quanto attiene, specificamente, alle funzioni della Procura generale, assumono rilievo le iniziative in ambito INTOSAI nel settore dell'attività giurisdizionale.

Più in particolare, la Corte dei conti fa parte del *Forum of Jurisdictional SAIs*, che ricomprende le Istituzioni superiori di controllo (ISC) investite anche di funzioni giurisdizionali.

Nella prima riunione, tenutasi a Parigi nel 2015, sono state tracciate le principali linee di azione del Forum, volte alla collaborazione tra le Istituzioni in vista del rafforzamento e del miglioramento degli *standard* di tutela giurisdizionale delle risorse pubbliche.

Nella riunione plenaria del Forum del 2016, tenutasi ad Abu Dhabi, è stata formalmente sottoscritta la “Dichiarazione di Parigi”, cui hanno fatto seguito, nel 2017, la creazione e l’avvio degli incontri di un gruppo di lavoro per la predisposizione di principi comuni relativi alle funzioni giurisdizionali.

Ha visto, così, la luce il progetto dei “Principi dell’attività giurisdizionale delle ISC”, approvato a Santiago del Cile nel 2018 e successivamente recepito dall’INTOSAI, con la classificazione INTOSAI-P50, nel Congresso di Mosca del settembre 2019.

Si tratta di principi 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: il principio della legalità delle sanzioni di competenza dell’ISC, l’indipendenza degli organi giurisdizionali, il “giusto processo” e la sua ragionevole durata, il diritto al pieno accesso alle informazioni rilevanti, il *ne bis in idem*, la pubblicità e l’appellabilità delle decisioni, la previsione di meccanismi di verifica del buon funzionamento del sistema giurisdizionale.

Dopo l’approvazione del documento, la Procura generale ha fornito il proprio contributo alla sua attuazione, attraverso la partecipazione al gruppo di lavoro per la predisposizione delle apposite Linee guida. Queste ultime sono state condivise dal Forum nella riunione di Lisbona dell’ottobre 2021, e sono, attualmente, all’esame dell’INTOSAI.

Nell’incontro di Lisbona, inoltre, il Forum ha approvato un documento di promozione e diffusione (*advocacy*) dell’attività giurisdizionale, nel quale sono illustrati, nell’interesse dei Paesi in cui le Istituzioni di controllo sono investite delle sole funzioni di controllo, i benefici che possono derivare dall’integrazione delle stesse con competenze di natura giurisdizionale.

Una recente iniziativa, che riveste particolare interesse per la Procura generale, è, infine, la realizzazione di un collegamento permanente tra gli uffici del Pubblico ministero presso le ISC. Nel corso dell’INCOSAI di Rio de Janeiro, infatti, i magistrati del *Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União* (Procura generale presso la ISC del Brasile) hanno proposto la costituzione di una organizzazione internazionale dei requirenti contabili, nella prospettiva della conoscenza e della comparazione dei diversi modelli e della condivisione delle prassi virtuose.

La Procura generale ha manifestato piena adesione all’iniziativa, ponendo a disposizione dei colleghi stranieri alcune informazioni preliminari sulla propria organizzazione e sul proprio funzionamento, e offrendosi di collaborare – anche in ragione delle pregresse esperienze di cooperazione con le altre Procure europee, da ultimo per il Progetto CATONE del 2021 – alle ulteriori attività di coordinamento.

## 2 La partecipazione al Tavolo interistituzionale anticorruzione

### 2.1 Il ruolo della Procura generale nel contrasto alla corruzione

La Corte dei conti e la Procura generale continuano la loro partecipazione alle iniziative nazionali e mondiali rivolte al contrasto alla corruzione. Si tratta di un fenomeno non soltanto deprecabile a livello morale, perché realizza il mercimonio delle pubbliche funzioni per interessi egoistici e spesso in contrasto con quello generale, ma lesivo dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione delle istituzioni con gravi conseguenze anche a livello della spesa pubblica.

E', quindi, primario interesse anche della Magistratura contabile cooperare fattivamente con le altre Istituzioni.

A questo riguardo, la Procura generale della Corte dei conti, con la presenza e l'intervento di un vice procuratore generale, ha partecipato, nel corso del 2022, ai numerosi incontri tenutisi presso il Ministero degli Affari esteri e la cooperazione internazionale, in presenza ovvero tramite collegamento da remoto, su due principali tematiche:

a) il tema G20 ACWG (Gruppo di Lavoro Anticorruzione degli Stati membri del G20), a seguito del quale è stato emanato un primo documento approvato dalla presidenza indonesiana dell'ACWG, che ha esplicitato una serie di principi di alto livello sul rafforzamento del ruolo dell'audit nella lotta alla corruzione;

b) interlocuzione con l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e per lo Sviluppo Economico) nell'ambito del Rapporto di quarta fase sulla valutazione dell'Italia.

L'Ufficio ha anche fatto parte, per il tramite di un vice procuratore generale, della delegazione della Repubblica italiana che ha partecipato:

- alla tredicesima sessione dell'"Implementation Review Group" e al tredicesimo *meeting* dedicato a "Open-ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption", che si sono tenuti a Vienna presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite per il contrasto alla Droga ed al Crimine (UNODC), nei giorni 13 – 17 giugno 2022;

- all'"Intersessional meeting of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on the achievements of the political declaration by the special session of the General Assembly (UNGASS) against corruption & First resumed 13th session of the Implementation Review Group", che si è tenuta a Vienna presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite per il contrasto alla Droga ed al Crimine (UNODC), nei giorni 5 – 9 settembre 2022. In quest'occasione, il vice procuratore generale, nella sessione dedicata all'"Asset recovery", ha presentato all'assemblea una comunicazione dedicata all'attività giurisdizionale della Corte dei conti nel settore del contrasto alla corruzione, soffermandosi, in particolare, sull'azione risarcitoria

finalizzata a tutelare il bene pubblico (*public good*) immagine (“*reputation*”) dell’Amministrazione interessata da un episodio di corruzione di un proprio funzionario.

La tematica della prevenzione e lotta al fenomeno della corruzione ha avuto inoltre adeguato spazio anche nell’ambito del XXIV INCOSAI.

E’ stata oggetto di massima attenzione da parte di numerosi rappresentanti degli Stati intervenuti (Emirati Arabi Uniti, Stati Uniti d’America, Brasile, Perù, Repubblica Sudafricana, tra gli altri) la situazione di emergenza generata dalla pandemia, sotto due profili: da un lato, la minore efficacia dell’azione delle SAI (*Supreme Audit Institutions*) a livello globale, per la necessità di effettuare i controlli da remoto (con difficoltà di organizzazione delle piattaforme informatiche e digitali) e, dall’altro, l’allentamento dei controlli medesimi dovuto alla situazione di urgenza. Su queste basi fattuali, si è posto l’accento sulla necessaria analisi dei rischi di future emergenze, non ristrette all’ambito sanitario ma estese al cambiamento climatico e a tutte le situazioni critiche che possono colpire tutto o parte del pianeta, a cominciare da quelle cagionate dall’uomo, come la guerra.

Gli Emirati Arabi Uniti si sono fatti promotori della redazione della Guida pratica volta a rafforzare la collaborazione tra le SAI e le Autorità anticorruzione nella prevenzione e lotta alla corruzione nell’ambito dell’esecuzione della Dichiarazione di Abu Dhabi e dell’operatività dell’UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*).

Sul punto sono intervenuti, nell’assemblea plenaria del giorno 9 novembre 2022, il Presidente della Corte dei conti degli Emirati arabi, responsabile dei rapporti tra Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) e autorità di contrasto alla corruzione, nonché autore della Guida sul tema, e il Rappresentante dell’UNODC (*United nations organization for the fight to drugs and crime*), che ha, tra l’altro, ricordato la *Abu Dhabi declaration* sui rapporti tra ISC e autorità anticorruzione.

Il primo ha evidenziato la necessità di evitare, per il futuro, che le emergenze costituiscano un ostacolo all’attività di controllo delle SAI; a tal fine ha sottolineato la necessità dell’analisi dei rischi, di un approccio strategico, di implementare le dotazioni informatiche e di analisi dei dati delle SAI e la consapevolezza dei funzionari di dover operare in un sistema digitalizzato e “a rete” per la condivisione dei dati e delle esperienze, in un approccio globale al fenomeno mondiale della corruzione. Nel descritto contesto, l’attività delle SAI dovrebbe atteggiarsi non soltanto quale controllo successivo sull’operato delle istituzioni, ma come stimolo alla correzione delle condotte illegittime e inefficaci e guida alle autorità governative.

Gli Emirati Arabi Uniti hanno anche dato vita ad uno specifico evento multilaterale per l’illustrazione della Guida, che si è avvalsa della collaborazione di oltre 100 esperti da tutto il mondo, nel quale sono state illustrate le varie problematiche e necessità sorte a seguito delle differenti

tipologie di giurisdizione e di strutture istituzionali dei vari paesi coinvolti, tra cui la Corte dei conti italiana, sempre presente, con più rappresentanti, in tutti i congressi internazionali in materia.

L'attività della Procura generale nella partecipazione al contrasto alla corruzione è proseguita con la partecipazione dei tre vice procuratori generali che si stanno occupando della questione alla giornata monotematica *“La diplomazia giuridica al servizio della pace e della sicurezza internazionale: l'impegno dell'Italia nel contrasto alla corruzione”*, tenutasi a Roma presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale il 5 dicembre 2022. Nell'occasione, alla presenza del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, del Ministro dell'Interno e di quello della Giustizia, nonché del Segretario generale dell'OCSE – OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), sono state affrontate le problematiche riguardanti l'importanza delle “buone prassi”, dell'assistenza tecnica e della cooperazione internazionale, dell'osservazione dell'operato delle persone giuridiche e del sequestro e confisca dei profitti del delitto di corruzione.

È stata poi evidenziata la necessità di implementazione dei controlli, utilizzando la migliore tecnologia disponibile, anche per intercettare i problemi relativi alla gestione dei fondi del PNRR, che costituirà un incentivo sicuro alle condotte corruttive.

In tale contesto, è di centrale importanza impedire che tali condotte causino fenomeni di distorsione del mercato legale, alterando la concorrenza tra le imprese e minacciando la sostenibilità dello sviluppo globale.



## **APPENDICE**



## **INDICE**

### **TABELLE STATISTICHE**

#### **PROCURA GENERALE**

- UFFICIO APPELLI E RICORSI - ATTIVITA' NEL 2022;
- SERVIZIO CASSAZIONE - SEZIONI RIUNITE.

#### **PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI GIURISDIZIONALI**

- GRAFICO RIPARTIZIONE TERRITORIALE GIUDIZI PROMOSSI ANNO 2022 (TOTALE E PERCENTUALI);
- GRAFICO RIPARTIZIONE TERRITORIALE PER AMMINISTRAZIONE DANNEGGIATA DEI GIUDIZI AVVIATI NELL'ANNO 2022 - PERCENTUALI;
- TABELLA RIPARTIZIONE TERRITORIALE DEI GIUDIZI DI RESPONSABILITA' PROMOSSI NELL' ANNO 2022;
- TABELLA RIPARTIZIONE TERRITORIALE PER AMMINISTRAZIONE DANNEGGIATA DEI GIUDIZI AVVIATI NELL'ANNO 2022
- TABELLA E GRAFICO DEI GIUDIZI DI RESPONSABILITA' PROMOSSI PER INDEBITE PERCEZIONI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2022 – DIVISI PER ANNO
- TABELLA E GRAFICO DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2022 - DIVISE PER FONDO;
- TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2022 - DIVISE PER ANNO;
- TABELLA E GRAFICO DELLE SENTENZE DI SECONDO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2011 AL 2022.



**PROCURA GENERALE  
UFFICIO APPELLI  
Attività nell'anno 2022**

<b>APPELLI</b>	
<b>Appelli pendenti al 01/01/2022</b>	<b>1.337</b>
<b>Appelli pendenti al 31/12/2022</b>	<b>1.465</b>

<b>Appelli Proposti nel 2022 dal Procuratore Generale e dai Procuratori Regionali</b>	<b>125</b>
<b>Appelli di Parte Privata</b>	<b>617</b>
<b>TOTALE</b>	<b>742</b>

<b>Requisitorie</b>	<b>686</b>
---------------------	------------

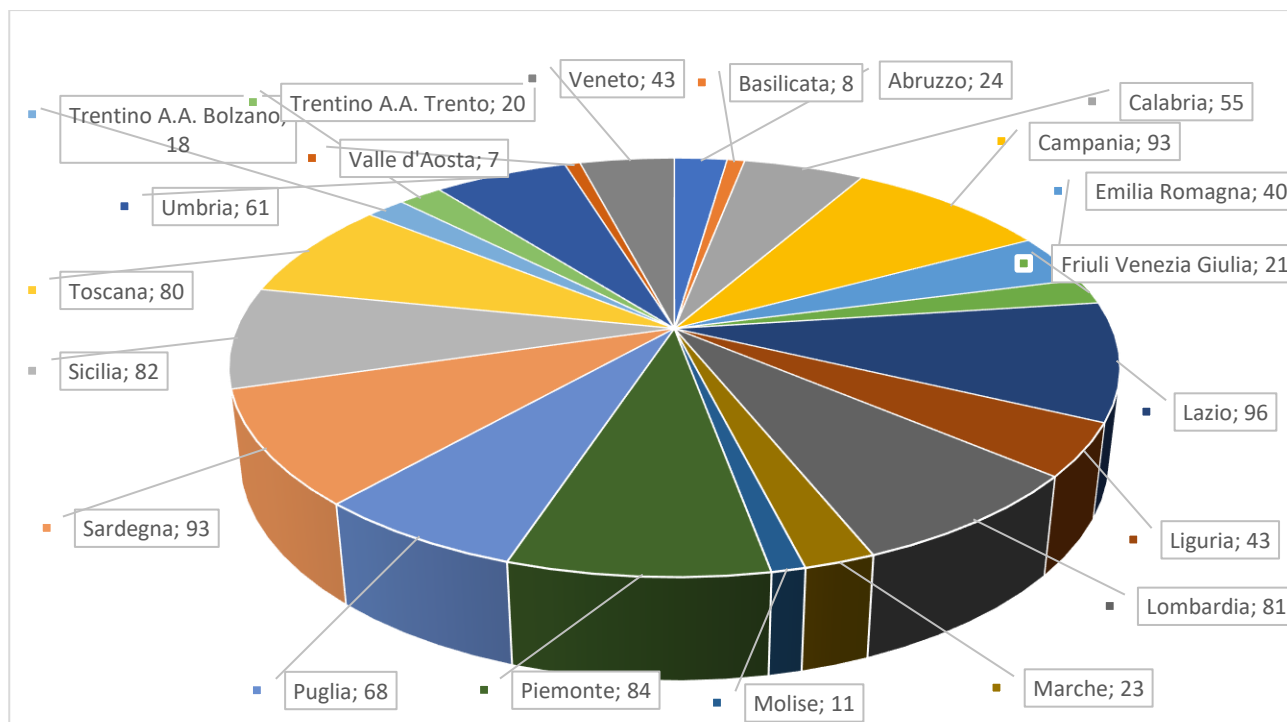
\*I dati comprendono gli atti anche dell'Ufficio PG - Sicilia

## SERVIZIO CASSAZIONE - SEZIONI RIUNITE

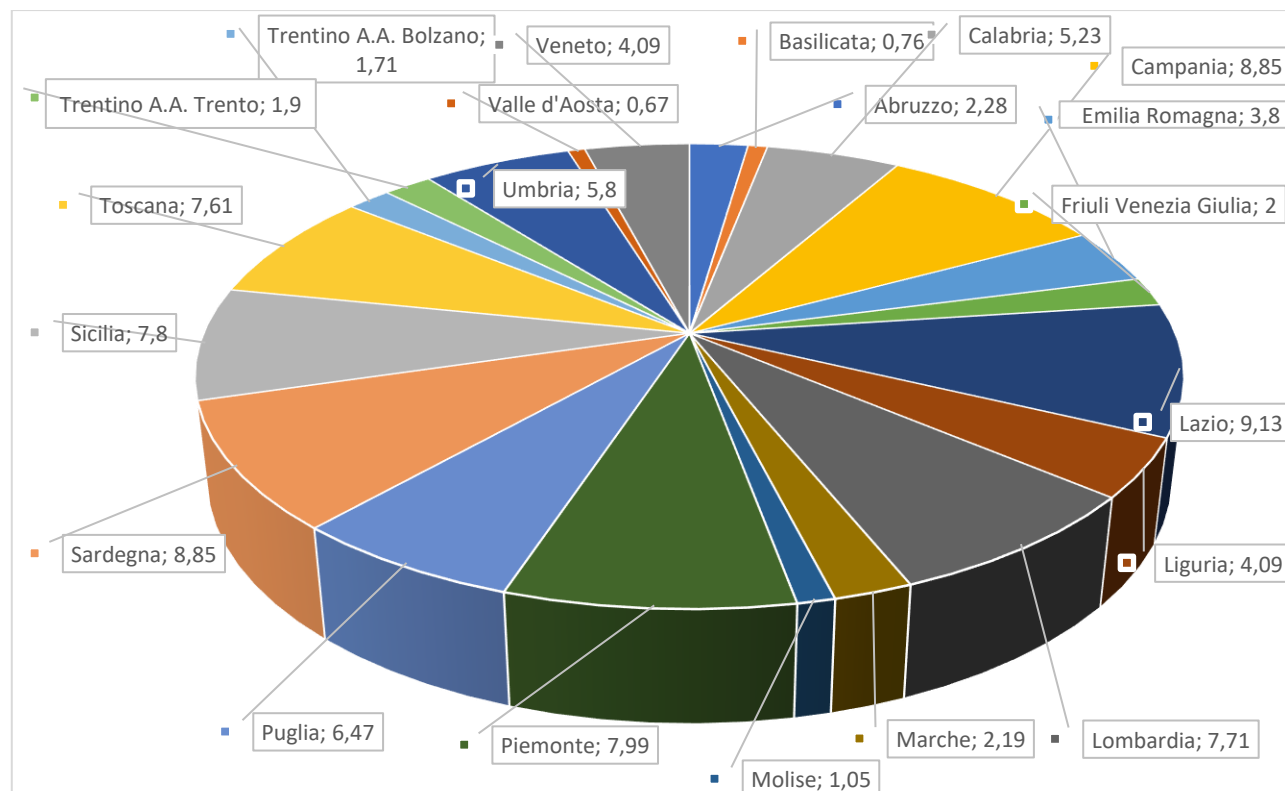
<b>AFFARI TRATTATI DAL SERVIZIO NELL'ANNO 2022</b>		
<b>NUMERO TOTALE FASCICOLI DI CASSAZIONE (aperti e gestiti dal servizio)</b>		<b>38</b>
Cassazione	Ricorsi PG	<b>1</b>
Cassazione	Controricorsi PG	<b>32</b>
Cassazione	Ricorsi PR per regolamento preventivo	<b>0</b>
Cassazione	Controricorsi PR per regolamento preventivo	<b>5</b>
<b>Cassazione</b>	<b>totale decisioni pubblicate, esaminate e distribuite</b>	<b>64</b>
<b>NUMERO TOTALE FASCICOLI DI SS.RR. (aperti e gestiti dal Servizio)</b>		<b>34</b>
SS.RR.	Questioni di Massima	<b>0</b>
	Motivato dissenso	<b>0</b>
	Regolamenti di competenza	<b>9</b>
SS.RR. speciale composizione	Elenchi ISTAT	<b>6</b>
SS.RR. speciale composizione	Piani pluriennali riequilibrio e rimodulazioni	<b>6</b>
SS.RR. speciale composizione	Rendiconti gruppi consiliari	<b>1</b>
SS.RR. speciale composizione	Altre tipologie (CP - PS)	<b>12</b>
<b>SS.RR.</b>	<b>Totale decisioni pubblicate, esaminate e distribuite</b>	<b>50</b>

## PROCURE REGIONALI

### RIPARTIZIONE TERRITORIALE GIUDIZI PROMOSSI ANNO 2022 (TOT. 1051)

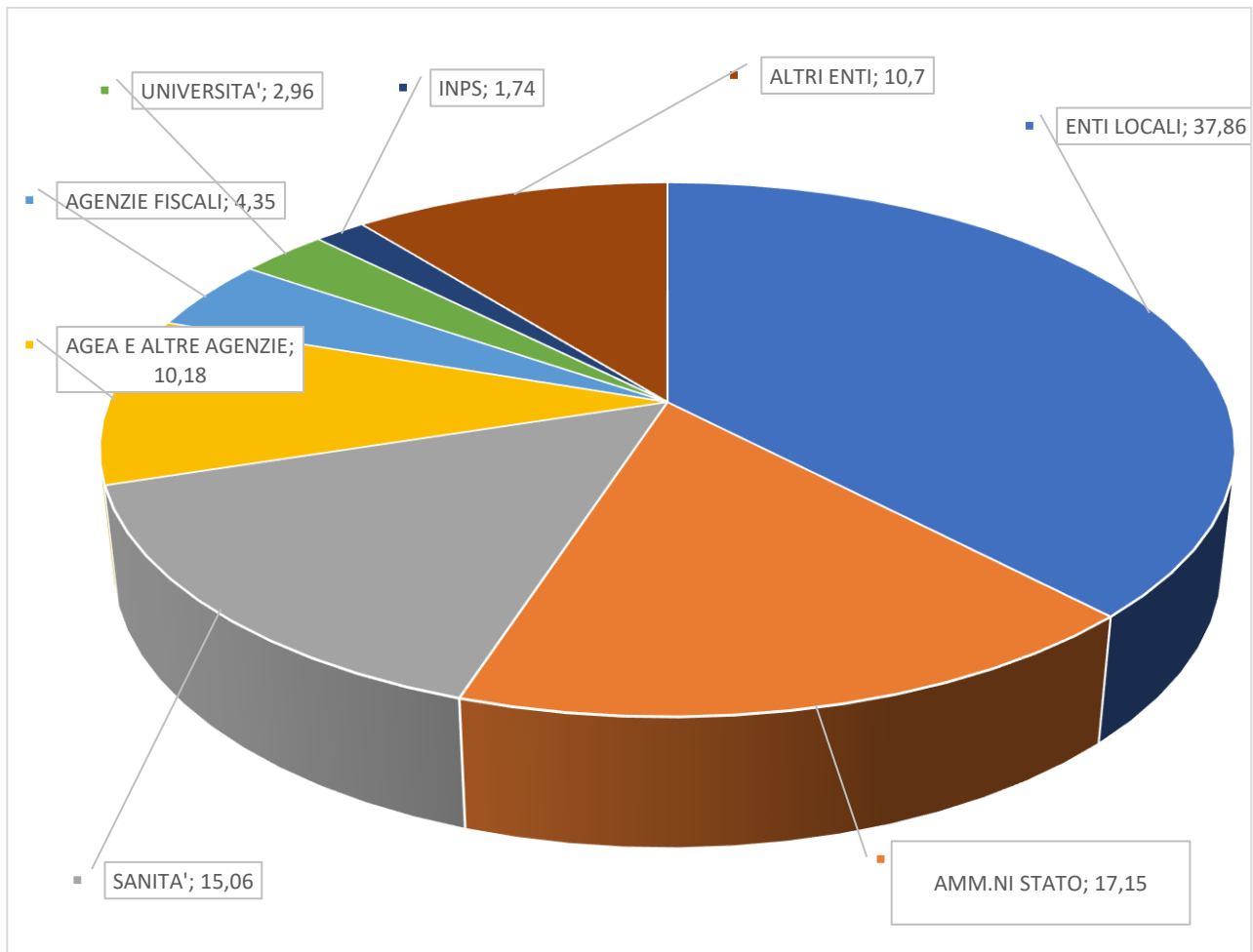


### RIPARTIZIONE TERRITORIALE GIUDIZI PROMOSSI ANNO 2022 – IN PERCENTUALE



## PROCURE REGIONALI

### RIPARTIZIONE TERRITORIALE PER AMMINISTRAZIONE DANNEGGIATA DEI GIUDIZI AVVIATI NELL'ANNO 2022 - PERCENTUALI



## Ripartizione Territoriale dei Giudizi di Responsabilità promossi nell' anno 2022

Sezione Giurisdizionale Regionale	Ripartizione Territoriale Giudizi di Responsabilità promossi anno 2022	Percentuale Ripartizione Territoriale Giudizi promossi anno 2022	Importo Danno richiesto anno 2022
Abruzzo	24	2,28	2.838.144,76
Basilicata	8	0,76	4.060.496,60
Calabria	55	5,23	117.488.961,95
Campania	93	8,85	49.814.468,02
Emilia Romagna	40	3,8	5.949.274,60
Friuli Venezia Giulia	21	2	1.485.013,95
Lazio	96	9,13	79.190.074,04
Liguria	43	4,09	8.668.082,63
Lombardia	81	7,71	159.305.239,76
Marche	23	2,19	2.649.266,36
Molise	11	1,05	963.641,02
Piemonte	84	7,99	59.896.059,41
Puglia	68	6,47	13.031.795,68
Sardegna	93	8,85	30.309.171,25
Sicilia	82	7,8	21.447.030,10
Toscana	80	7,61	20.664.439,86
Trentino A. A. BZ	18	1,71	2.432.552,88
Trentino A.A. TN	20	1,9	7.450.111,02
Umbria	61	5,8	17.964.461,10
Valle d'Aosta	7	0,67	323.923,24
Veneto	43	4,09	14.110.983,36
<b>TOTALE</b>	<b>1051</b>	<b>100</b>	<b>620.043.191,59</b>

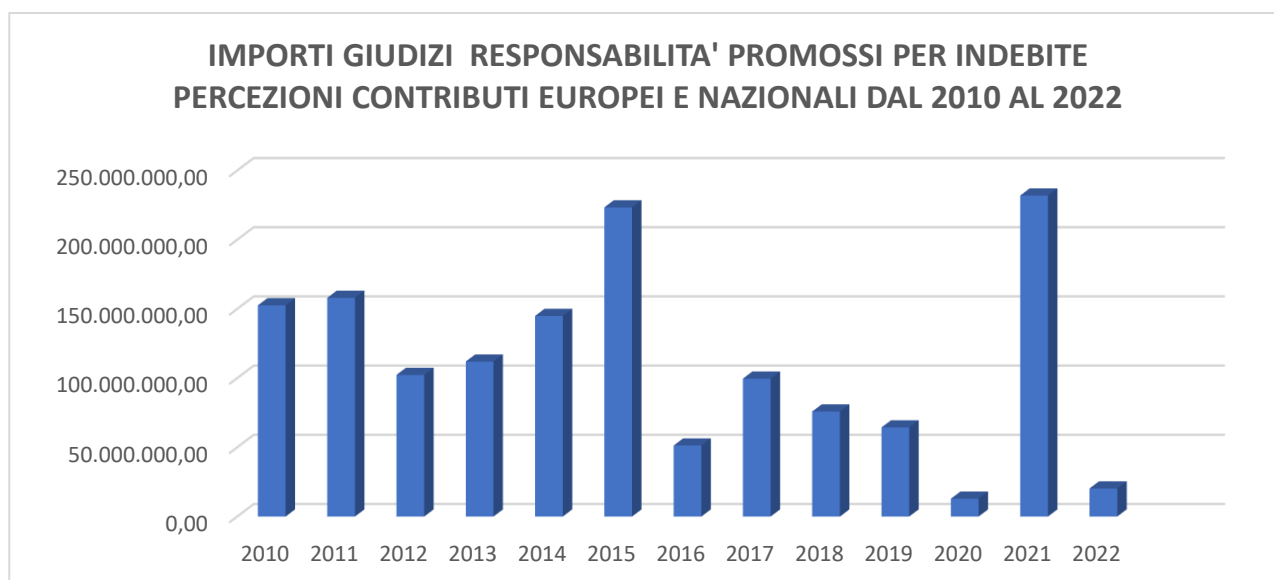
## Ripartizione Territoriale per Amministrazione danneggiata dei giudizi avviati nell'anno 2022

Ente Danneggiato	Percentuale
ENTI LOCALI	37,86
AMM.NI STATO	17,15
SANITA'	15,06
AGEA E ALTRE AGENZIE	10,18
AGENZIE FISCALI	4,35
UNIVERSITA'	2,96
INPS	1,74
ALTRI ENTI	10,70
<b>TOTALE</b>	<b>100</b>

## PROCURE REGIONALI

**TABELLA DEI GIUDIZI DI RESPONSABILITA' PROMOSSI PER INDEBITE PERCEZIONI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2022 – DIVISI PER ANNO**

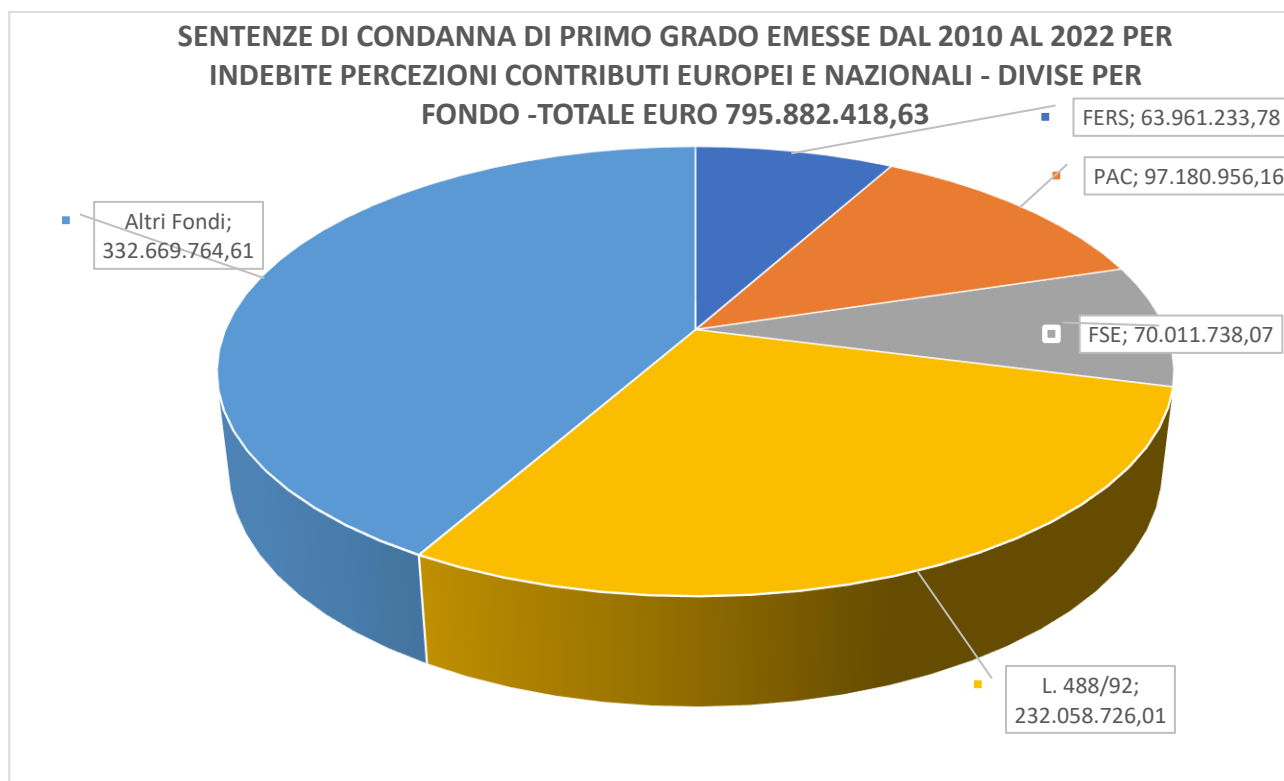
ANNO	NUMERO	IMPORTI
2010	159	152.632.126,57
2011	190	157.997.247,58
2012	181	102.344.974,65
2013	180	111.976.476,94
2014	179	144.937.921,79
2015	193	223.372.589,17
2016	104	51.334.734,00
2017	179	99.644.087,83
2018	217	75.868.019,21
2019	151	64.380.163,02
2020	72	12.891.705,18
2021	190	231.915.804,89
2022	159	20.307.365,41
<b>TOT</b>	<b>2.154</b>	<b>1.449.603.216,24</b>



## PROCURE REGIONALI – SEZIONI GIURISDIZIONALI

**TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2022 - 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	<b>47.980.220,53</b>
2011	2.975.447,28	6.052.737,19	4.334.244,28	18.110.929,40	34.999.033,65	<b>66.472.391,80</b>
2012	2.230.889,15	5.195.776,54	3.853.557,74	26.812.204,65	30.161.729,55	<b>68.254.157,63</b>
2013	10.326.273,27	10.450.466,00	598.632,78	47.023.562,20	27.599.621,22	<b>95.998.555,47</b>
2014	1.433.725,04	4.660.532,95	28.708.864,86	22.374.864,77	10.958.641,74	<b>68.136.629,36</b>
2015	3.521.349,22	7.061.935,51	12.480.081,47	29.044.710,46	67.517.798,67	<b>119.625.875,33</b>
2016	690.388,60	14.132.220,88	3.719.788,21	18.112.886,78	33.841.149,47	<b>70.496.433,94</b>
2017	9.135.889,34	5.706.804,58	3.286.095,44	26.397.001,06	1.939.505,13	<b>46.465.295,55</b>
2018	8.569.213,47	4.890.555,82	174.601,00	4.199.439,93	45.743.178,53	<b>63.576.988,75</b>
2019	4.306.600,84	3.778.161,92	2.397.870,77	5.154.422,65	40.494.741,93	<b>56.131.798,11</b>
2020	154.763,98	8.059.733,09	5.245.379,90	0,00	14.040.919,70	<b>27.500.796,67</b>
2021	8.759.265,84	9.057.709,76	1.254.450,51	2.566.561,88	6.824.671,67	<b>28.462.659,66</b>
2022	6.837.250,29	14.112.492,52	2.456.429,12	0,00	13.374.443,90	<b>36.780.615,83</b>
<b>Totale Fondo</b>	<b>63.961.233,78</b>	<b>97.180.956,16</b>	<b>70.011.738,07</b>	<b>232.058.726,01</b>	<b>332.669.764,61</b>	<b>795.882.418,63</b>



**TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE  
PERCEZIONI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2022 - DIVISE PER  
ANNO**

<b>SENTENZE DI PRIMO GRADO</b>		
<b>ANNO</b>	<b>NUMERO</b>	<b>IMPORTI CONDANNA</b>
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
2021	135	28.462.659,66
2022	181	36.780.615,83
<b>TOT</b>	<b>1.489</b>	<b>795.882.418,73</b>

**TABELLA SENTENZE DI SECONDO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2011 AL 2022**

<b>APPELLI</b>		
<b>Anno</b>	<b>N.</b>	<b>Importi Sentenze Secondo Grado su indebite percezioni contributi Europei e Nazionali</b>
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
2021	31	29.566.477,71
2022	23	15.230.513,68
<b>TOT</b>	<b>425</b>	<b>565.610.807,05</b>



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

