



CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2022

PROCURA GENERALE

Roma, 1 marzo 2022
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2022

PROCURA GENERALE

Roma, 1 marzo 2022
Aula delle Sezioni riunite

INDICE

*Prefazione del Procuratore Generale
Dott. Angelo Canale*

*Introduzione del Procuratore Generale Aggiunto
Dott. Andrea Lupi*

PARTE I

La responsabilità amministrativa: il contrasto alla cattiva amministrazione e la valorizzazione delle *best practices*

Capitolo I

LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DOPO L'ART. 21 DEL D.L. N. 76/2020 (V.P.G. Paola Briguori)

- | | |
|--|---------|
| 1. La responsabilità amministrativa dopo l'art. 21 del D.L. n. 76/2020 | pag. 7 |
| 2. I profili dell'illecito gravemente colposo alla luce del c.d. "decreto Semplificazioni" | pag. 8 |
| 3. La nozione di dolo introdotta dall'art. 21 del D.L. n. 76/2020 | pag. 12 |

Capitolo II

IL CONTRASTO ALLA MALADMINISTRATION ED ALLA CORRUZIONE: IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI

(V.P.G. Fabrizio Cerioni)

- | | |
|--|---------|
| 1. Il contrasto alla <i>maladministration</i> ed alla corruzione tra prevenzione e repressione | pag. 14 |
| 2. Le tipologie di danno derivanti dalla cattiva amministrazione e dalla corruzione | pag. 18 |
| 2.1. L'illegittima attribuzione di incarichi | pag. 19 |
| 2.2. Il danno alla concorrenza o danno da tangente | pag. 19 |
| 2.3. Il danno da disservizio | pag. 22 |
| 2.4. Il danno non patrimoniale all'immagine | pag. 23 |
| 2.5. Il danno per la corresponsione di compensi in presenza di atti di conferimento di incarichi pubblici nulli a soggetti che si trovano in situazioni di "inconferibilità" o "incompatibilità" | pag. 25 |
| 2.6. Le fattispecie specifiche di responsabilità amministrativa nel decreto sulla trasparenza | pag. 26 |
| 2.7. Le responsabilità erariali del responsabile della prevenzione della corruzione | pag. 29 |

Capitolo III

LE CRITICITÀ DELLA SPESA SANITARIA: DANNI ERARIALI NELLA SANITÀ (V.P.G. Paola Briguori e V.P.G. Maria Nicoletta Quarato)

- | | |
|---|---------|
| 1. Premessa | pag. 34 |
| 2. La <i>malpractice</i> medica e la riforma Gelli-Bianco | pag. 34 |
| 3. Il danno iatrogeno nell'attività di indagine delle Procure regionali contabili | pag. 39 |
| 4. Il danno per violazione da parte del medico del sinallagma contrattuale: la violazione del regime di esclusiva e l'incompatibilità | pag. 47 |
| 5. Le altre condotte dannose svolte dal personale del settore sanitario | pag. 51 |
| 6. Il danno causato dalla <i>mala gestio</i> delle risorse disponibili in ambito sanitario | pag. 59 |

Capitolo IV

LA TUTELA DEL CREDITO ERARIALE E L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

1. Premessa	pag. 69
2. La tutela del credito erariale nel codice di giustizia contabile	pag. 69
3. Il sequestro conservativo	pag. 70
3.1. Natura e presupposti	pag. 70
3.2. I limiti alla sequestrabilità dei beni e dei diritti	pag. 71
3.3. Il carattere interinale della misura	pag. 72
3.4. I presupposti del sequestro	pag. 73
3.5. Il procedimento	pag. 75
3.6. L'esecuzione	pag. 79
4. L'azione surrogatoria	pag. 81
5. L'azione revocatoria	pag. 82
6. L'azione di simulazione	pag. 86
7. La ritenuta cautelare	pag. 88
8. Le novità introdotte dal codice di giustizia contabile e dal correttivo di cui al D.Lgs. n. 114/2019 in materia di esecuzione delle sentenze	pag. 88
9. L'attività esecutiva. Il pubblico ministero territorialmente competente: funzioni di impulso, di vigilanza e di indirizzo	pag. 90
10. Le problematiche connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi	pag. 95
11. I numeri dell'esecuzione. Altri importi	pag. 101

PARTE II

La giurisprudenza

Capitolo V

LE PIÙ SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE DALLA CORTE COSTITUZIONALE E DALLA CORTE DI CASSAZIONE NEL 2021 NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI

(V.P.G. Antongiulio Martina)

1. Le più significative pronunce della Corte costituzionale in materia di piano di riequilibrio e del fondo di anticipazione di liquidità	pag. 102
2. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate in sede di parificazione dei rendiconti regionali	pag. 116
3. Il sindacato della Corte di cassazione sulle sentenze della Corte dei conti: le decisioni più rilevanti	pag. 132
4. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte regolatrice	pag. 150
4.1. I "criteri di collegamento" idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti	pag. 150
4.2. Il concorso dell'azione di responsabilità e dell'azione civile risarcitoria	pag. 154
4.3. I gruppi consiliari	pag. 156
4.4. Il CNEL	pag. 158
4.5. Le Sezioni del Tiro assegno nazionale e gli Ambiti territoriali di caccia	pag. 159
4.6. Gli incarichi extraistituzionali non autorizzati	pag. 161
4.7. L'azione di accertamento della nullità	pag. 166
4.8. La progettazione e la direzione dei lavori di opera pubblica	pag. 169
4.9. L'avvocato dipendente di ente pubblico	pag. 170
4.10. Le strutture sanitarie private accreditate	pag. 171
4.11. La società "in house"	pag. 172
4.12. Gli ausili finanziari pubblici	pag. 176
4.13. I funzionari consolari	pag. 178
4.14. Il prelievo supplementare "quote latte"	pag. 179
4.15. Le sanzioni ex art. 30, comma 15, L. n. 289/2002	pag. 183

Capitolo VI

LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI DI APPELLO E DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE DI APPELLO PER LA REGIONE SICILIA RIFERITA ALL'ANNO 2021

(V.P.G. Elena Tomassini, V.P.G. Chiara Vetro e V.P.G. Luigi D'Angelo)

1. Premessa	pag. 184
2. I profili pregiudiziali e preliminari	pag. 185
2.1. La giurisdizione e la competenza	pag. 185
2.2. La prescrizione	pag. 190
2.3. L'insindacabilità delle scelte discrezionali	pag. 193
3. Gli aspetti procedurali e processuali	pag. 194
4. I casi di maggiore ricorrenza e attualità	pag. 204
5. Le fattispecie particolari	pag. 216
6. La revocazione di sentenze di appello	pag. 221
7. L'azione revocatoria	pag. 222
8. I giudizi di conto	pag. 223
9. I giudizi ad istanza di parte	pag. 224
10. I giudizi pensionistici	pag. 225

PARTE III

Le risorse europee: *governance* e meccanismi di tutela

Capitolo VII

LE RISORSE ORDINARIE E STRAORDINARIE, IL PRINCIPIO DELLA *RULE OF LAW* E L'ATTIVAZIONE DELL'EPPO

(V.P.G. Giacinto Dammicco)

1. Le risorse ordinarie e straordinarie: innalzamento della soglia di attenzione in relazione al principio della <i>rule of law</i> e alla attivazione dell'EPPO	pag. 233
--	----------

Capitolo VIII

IL PIANO EUROPEO "NEXT GENERATION EU" ED IL PNRR

(V.P.G. Marilisa Beltrame)

1. NGEU e PNRR. a) Inquadramento e riferimenti normativi. b) Le funzioni di controllo della Corte dei conti nel contesto del PNRR	pag. 241
---	----------

Capitolo IX

LA GOVERNANCE DEL PNRR E LE RELATIVE MISURE ORGANIZZATIVE DI MONITORAGGIO E DI CONTROLLO

(V.P.G. Donato Luciano)

1. Il programma <i>Next Generation EU</i>	pag. 249
2. Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza e le relative risorse	pag. 252
3. Il trattamento contabile delle risorse del PNRR riferite a fonti di finanziamento europee	pag. 255
4. Il modello organizzativo e di <i>governance</i> del PNRR	pag. 255
4.1. Il livello di presidio e di coordinamento	pag. 256
4.2. Il livello di attuazione delle misure	pag. 258

Capitolo X

I MECCANISMI DI FUNZIONAMENTO DELL'ATTUAZIONE DEL PNRR

(V.P.G. Marco Smioldo)

1. Le fonti	pag. 260
2. La struttura contabile di gestione del fondo	pag. 261
3. La base giuridica della gestione	pag. 263
4. Le modalità di erogazione delle risorse	pag. 263
5. I pagamenti delle spese e la loro contabilizzazione	pag. 264
6. I trasferimenti delle risorse europee: l'erogazione del contributo e/o del prestito	pag. 266
7. Il sistema di tutela multilivello delle risorse: il piano eurounitario, il piano nazionale di tutela amministrativa e i suoi strumenti (soppressione, risoluzione, revoca, restituzione e recupero)	pag. 268
8. La tutela giurisdizionale risarcitoria delle risorse del PNRR	pag. 272

PARTE IV

I poteri e le responsabilità degli amministratori degli enti locali

Capitolo XI

LA RESPONSABILITÀ ERARIALE NEGLI ENTI LOCALI: ANALISI DEL FENOMENO NELLA DIMENSIONE QUANTITATIVA E QUALITATIVA

(V.P.G. Giancarlo Astegiano)

1. La questione	pag. 277
2. Le azioni della Procura contabile in relazione ad illeciti negli enti locali nel triennio 2019-2021. Le sentenze rese in primo grado	pag. 279
3. Gli illeciti risultanti dalle sentenze rese in primo grado nel 2021 e da alcune azioni promosse dalle Procure contabili	pag. 281
4. La giurisprudenza delle Sezioni di appello nell'anno 2021	pag. 285
5. Il danno alla finanza pubblica negli enti locali: aspetti problematici e prospettive	pag. 288

Capitolo XII

I PIANI DI RIEQUILIBRIO E I DISSESTI: GENESI E PROSPETTIVE DELLE SITUAZIONI DI CRISI FINANZIARIA

(V.P.G. Giulia De Franciscis)

1. Considerazioni generali	pag. 291
2. Le procedure di riequilibrio finanziario nella giurisprudenza delle Sezioni riunite in speciale composizione	pag. 294
3. I profili di responsabilità erariale e sanzionatoria connessi alle situazioni di crisi finanziaria	pag. 298

Capitolo XIII

I POTERI E LE RESPONSABILITÀ DEL SOCIO PUBBLICO NELLE PARTECIPATE LOCALI

(V.P.G. Adelisa Corsetti)

1. Il contesto di riferimento: dall'armonizzazione contabile al bilancio consolidato, sino al Testo unico delle società a partecipazione pubblica	pag. 302
2. La razionalizzazione delle partecipate pubbliche: un obiettivo mancato	pag. 307
3. La conduzione dei servizi pubblici locali e le ricadute nei giudizi amministrativi e di danno erariale	pag. 308
4. La responsabilità amministrativo-contabile dei rappresentanti degli enti soci in caso di <i>mala gestio</i> delle partecipazioni detenute	pag. 313
5. Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria ex art. 20, comma 7, TUSP	pag. 315
6. Conclusioni	pag. 318

APPENDICE

TABELLE STATISTICHE

pag. 323

*Prefazione del Procuratore Generale
Dott. Angelo Canale*

In occasione dell'udienza di inaugurazione dell'anno giudiziario, il Procuratore generale presso la Corte dei conti, oltre a svolgere un sintetico intervento orale, deposita una più corposa Relazione scritta, alla cui stesura chiama a collaborare tutti i magistrati assegnati alla Procura generale.

È una prassi che oramai, dopo decenni, è diventata una tradizione.

Tutti i magistrati del Pubblico Ministero, che nel corso dell'anno hanno svolto le proprie funzioni nelle discussioni dei giudizi di appello, nell'elaborazione degli atti scritti (appelli, conclusioni, memorie, ricorsi o controricorsi in Cassazione, interventi davanti alla Corte costituzionale o alla Corte di giustizia U.E.) e nel partecipare anche a tutte le altre attività dell'Ufficio, hanno individuato con il Procuratore generale i temi oggetto della presente Relazione.

La scelta di norma cade sui temi di maggiore attualità e incidenza con le funzioni giudiziarie attribuite all'Ufficio del Pubblico Ministero contabile. La "regola" anche quest'anno è stata rispettata.

Il Procuratore generale aggiunto, che ha coordinato i lavori, nella "introduzione" che seguirà illustrerà sinteticamente i temi trattati.

Resta qui da aggiungere che i temi in questione danno la misura di quanto l'Ufficio del Pubblico Ministero contabile non sia avulso dalla realtà, quella

sociale e quella amministrativa, e sia invece presente e in prima linea, soprattutto nell'analisi delle tematiche che richiamano l'esigenza della sempre più adeguata tutela dell'interesse pubblico ad una sana gestione finanziaria.

All'analisi e allo studio seguono poi, ai vari livelli, le iniziative di competenza.

Il Pubblico ministero contabile, sia a livello di Procure regionali che a livello di Procura generale, svolge pertanto un lavoro professionalmente qualificato e difficile; e lo fa non solo nell'interesse delle amministrazioni, ma soprattutto nell'interesse del bene comune.

Angelo Canale

*Introduzione del Procuratore Generale Aggiunto
Dott. Andrea Lupi*

La memoria per l'udienza di inaugurazione, quest'anno sarà caratterizzata da alcune novità e da altrettante conferme.

L'aspetto paradossale sta nel fatto che una delle conferme riguarda – purtroppo – la pandemia da COVID-19, iniziata oltre due anni fa, che noi tutti pensavamo, attesa la natura emergenziale della situazione di crisi sanitaria, che in questa inaugurazione non se ne sarebbe più parlato.

Peraltro, il paradosso si rinviene anche nella circostanza che a tutte le azioni poste in campo per contrastare l'emergenza pandemica inizialmente erano stati posti termini brevi di scadenza, ma, con il permanere della diffusione della malattia e soprattutto con la diffusione di varianti ancora più contagiose rispetto alla patologia di esordio, molti di questi termini sono stati prorogati.

Per tali ragioni, alcune parti della memoria raccontano lo stato dell'arte delle misure messe in campo per contrastare la pandemia da COVID-19, nonché delle azioni svolte dall'Europa e dal nostro Paese per fronteggiare la gravissima crisi economica conseguente alla stessa.

Così, ad esempio, nel capitolo III della I parte, che si occupa della criticità della spesa sanitaria e, nello specifico, di danni erariali nella sanità, si riferiscono le azioni poste in essere dal Governo per procedere all'approvvigionamento di strumenti medicali e farmaci, anche in deroga alle disposizioni del codice degli appalti. In quella sede, vengono anche segnalate alcune delle istruttorie delle Procure regionali strettamente connesse all'emergenza COVID-19.

La parte III della memoria è dedicata alla descrizione delle risorse europee, alla loro *governance*, nonché ai meccanismi di tutela. I capitoli VIII, IX e X si soffermano, in particolare, sul piano europeo *Next Generation EU* e sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

In questi capitoli, oltre ad esaminare i due piani, quello europeo e quello nazionale, con i relativi riferimenti normativi, si analizza il PNRR, la struttura contabile del fondo e il suo modello organizzativo e di *governance*, con un *focus*, di estremo interesse per le funzioni svolte dal nostro Istituto, sul sistema di tutela multilivello (nazionale ed europeo) delle risorse e sugli strumenti finalizzati alla restituzione e al recupero, nelle ipotesi di loro revoca o soppressione, nonché sulla tutela giurisdizionale risarcitoria delle risorse del PNRR.

Riguardo a quest'ultimo profilo è da notare come la disciplina U.E., relativamente alla responsabilità dei funzionari (art. 22 Statuto dei funzionari U.E.), ricalca la legislazione

nazionale, laddove fa riferimento alla “colpa personale grave” e all’obbligo di risarcire “in tutto o in parte” il danno arrecato.

Un altro tema collegato alla pandemia è quello della disposizione dell’art. 21, comma 2, del decreto Semplificazioni. Com’è noto, il regolamento attuativo del PNRR (D.L. n. 77/2021) ha prorogato di 18 mesi (fino al 30 giugno 2023) l’efficacia della disposizione derogatoria che concentra l’ambito della responsabilità amministrativo-contabile sulle condotte omissive gravemente colpose.

Non è invece meramente derogatoria la disposizione, recata sempre dall’art. 21, al comma 1, che introduce, all’art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, un nuovo regime probatorio per il dolo, per il quale è richiesta la dimostrazione dell’evento dannoso.

Il capitolo I della parte I dà conto di queste modifiche, inquadrandole nel contesto normativo di riferimento, sottolineando, nel contempo, i possibili profili di incompatibilità tra diritto interno e comunitario con riferimento alla limitazione dell’ambito della colpa grave, nonché rilevando la non univocità dell’interpretazione dell’espressione “volontà dell’evento dannoso” relativamente alla prova del dolo.

Il capitolo II della parte I contiene un esaustivo sommario di tutte le tipologie di danno derivante dalla cattiva amministrazione e dalla corruzione, intendendo quest’ultimo termine nel significato più ampio ad esso attribuito dalle convenzioni internazionali (tra tutte, quella adottata dall’ONU nel 2003), quale abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato, al fine di ottenere vantaggi privati.

La corruzione, studiata anche come fenomeno economico (si ricordi, ad esempio, la famosa equazione $C = M + S - R$, vale a dire che la corruzione è uguale a monopolio più segretezza e meno responsabilità, che l’economista americano Robert Klitgaard ha tratto dai suoi studi sulla corruzione), viene in questo capitolo analizzata sotto il profilo dei danni che conseguono all’abuso del potere. Danni che possono essere collegati all’accertamento di reati, come il danno da tangente e il danno non patrimoniale all’immagine ovvero avere una connotazione più eminentemente economica, come il danno alla concorrenza o il danno da disservizio. Ad esse poi si aggiungono altre fattispecie specifiche di danno afferenti all’organizzazione amministrativa, conseguenti all’incompatibilità o inconfiribilità di incarichi ovvero all’inosservanza di obblighi di pubblicazione previsti dalla disciplina sulla trasparenza.

La memoria per l’inaugurazione è l’occasione per raccontare, in sostanza, il nostro lavoro: l’ambito in cui si svolge, la normativa, cioè, di riferimento e le fattispecie di illeciti di cui ci occupiamo e di cui, più nello specifico, ci siamo occupati nel decorso anno.

Tuttavia, una parte fondamentale e immancabile della memoria è quella relativa alla rassegna della giurisprudenza che, da una parte, dà conto delle sentenze delle Sezioni centrali e della Sezione siciliana d'appello, nonché delle decisioni più rilevanti adottate in tema di giurisdizione dalla Cassazione, immediatamente e direttamente connesse alle azioni delle Procure regionali e, dall'altra, ripercorre i principali passi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di piani di riequilibrio e di fondo di anticipazione di liquidità.

È una parte del testo di grande interesse, innanzitutto, ovviamente, per i colleghi perché possono trovare in unica raccolta tutti i temi oggetto attualmente di dibattito, sia nell'ambito della giurisdizione che del controllo, ma anche, in genere, per i non addetti ai lavori perché, leggendola, possano avere restituito il reale senso dell'attività svolta dal nostro Istituto.

Anche per restituire questo senso reale, quest'anno si è deciso di inserire una parte dedicata ai poteri e alle responsabilità degli amministratori degli enti locali. Come si ricorda nella relazione, nel corso di questo lungo tempo di pandemia, dal dibattito sorto immediatamente prima e subito dopo l'approvazione del PNRR è emerso che le lentezze e farraginosità che, talvolta, caratterizzano l'azione amministrativa negli enti locali, soprattutto nella materia dei contratti pubblici, siano dovute alla *"paura della firma"*, vale a dire al timore dei sindaci, degli amministratori e dei funzionari degli enti locali di essere perseguiti dalla Corte dei conti unicamente per aver adottato atti o provvedimenti amministrativi illegittimi.

Ora poiché questa situazione, diciamo così, di disagio in cui verserebbero gli amministratori locali è stata affermata da più parti, ma in modo apodittico, senza fornire dati o evidenze riferite a situazioni specifiche nelle quali la semplice violazione di una norma abbia comportato una condanna a titolo di responsabilità amministrativa, il capitolo XI fa un'analisi del fenomeno della responsabilità erariale negli enti locali sulla base dei dati. Questi dimostrano, ad esempio, che nel 2021, su un totale di 1222 sentenze di responsabilità emesse meno del 2 per cento hanno riguardato sindaci. Perciò, come più volte è stato detto, non è certo la paura del processo contabile la causa della lentezza di una parte dell'azione amministrativa, ma, casomai, della farraginosità delle regole, della ipertrofica caoticità normativa, della complessità dei percorsi decisionali (molte volte predeterminati dal legislatore), della sovrapposizione delle competenze, della impreparazione di parte della dirigenza e della carenza di strumenti operativi.

Come diceva Gandhi: "Mai un uomo ha raggiunto la sua destinazione, ostinandosi nel deviare dal retto cammino". Ora ridurre l'area della responsabilità amministrativa – come emerge da alcune proposte e disegni di legge in discussione in Parlamento – non è sicuramente la risposta giusta e, tenuto conto della esiguità delle azioni nei confronti degli amministratori locali, nonché dell'ancor più esiguo numero delle condanne, appare una reazione spropositata

e dannosa proprio per raggiungere la destinazione che è e resta quella dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Gli altri due capitoli della IV parte trattano due aspetti di importanza strategica per la salute finanziaria degli enti locali: i piani di riequilibrio e i dissesti unitamente ai collegati profili di responsabilità, erariale e sanzionatoria, connessi alle situazioni di crisi finanziaria, nonché i poteri e la responsabilità del socio pubblico nelle partecipate locali. Rispetto a quest'ultima vicenda, non è inutile ricordare che gli enti territoriali, nell'ambito della razionalizzazione delle partecipate pubbliche, hanno deciso di mantenere la quota di partecipazione nell'86 per cento dei casi, nonostante sia emerso che le società versavano nelle situazioni di criticità di cui all'art. 20 TUSP.

PARTE I

La responsabilità amministrativa: il contrasto alla cattiva amministrazione e la valorizzazione delle *best practices*

Capitolo I

LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DOPO L'ART. 21 DEL D.L. N. 76/2020 (V.P.G. PAOLA BRIGUORI)

Sommario: 1. La responsabilità amministrativa dopo l'art. 21 del D.L. n. 76/2020. 2. I profili dell'illecito gravemente colposo alla luce del c.d. "decreto Semplificazioni". 3. La nozione di dolo introdotta dall'art. 21 del D.L. n. 76/2020.

1. La responsabilità amministrativa dopo l'art. 21 del D.L. n. 76/2020.

La struttura e la disciplina dell'illecito amministrativo sono state profondamente modificate con le recenti disposizioni introdotte dall'art. 21 del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (rubricato "Responsabilità erariale")¹, convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale".

La norma ha adottato una nuova definizione di dolo, inteso in senso penalistico, che richiede anche la volontà dell'evento dannoso e ha sospeso la perseguibilità delle condotte attive pregiudizievoli – sono escluse, infatti, le condotte omissive – commesse con colpa grave fino al 31 dicembre 2021 (data, poi, prorogata al 30 giugno 2023, dal regolamento attuativo del PNRR, ai sensi dell'art. 51, comma 1, lett. h, del D.L. n. 77/2021).

La tecnica del legislatore è stata quella di puntare alla modifica della sola disciplina dell'elemento soggettivo. Così facendo, ha alterato l'intero regime della responsabilità amministrativa, in quanto il vaglio dell'elemento psicologico costituisce la prima fase di accertamento che svolge il giudice contabile in virtù del principio della responsabilità personale.

¹ Art. 21, D.L. n. 76/2020: "1. All'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: "La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso.". 2 Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 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".

Sebbene la relazione illustrativa al D.L. n. 76/2020 dedichi poche righe all'art. 21, quanto nella stessa contenuto permette di cogliere, in buona parte, il significato della riforma, poiché in essa si precisa: *“In materia di responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, la norma chiarisce che il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece risulta da alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile che hanno ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto. Inoltre, fino al 31 luglio 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità viene limitata al solo profilo del dolo per le azioni e non anche per le omissioni, in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al dolo”*.

Dunque, le modifiche riguardano l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa: la colpa grave, in quanto la norma ha limitato la configurazione dell'illecito gravemente colposo solo alle condotte omissive per il periodo che va dal 17 luglio 2020 (l'entrata in vigore dell'art. 21) al 30 giugno 2023 (termine finale previsto nel PNRR) ed il dolo, poiché la novella ha previsto che la prova del dolo richiede comunque la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso, non essendo più sufficiente la mera volontarietà della condotta.

2. I profili dell'illecito gravemente colposo alla luce del c.d. “decreto Semplificazioni”.

Per quanto riguarda l'illecito gravemente colposo, per i fatti accaduti successivamente al 17 luglio 2020 e fino al 30 giugno 2023, l'art. 21 del D.L. n. 76/2020 ha aperto uno *spatium* di impunità, poiché ha concentrato l'ambito dell'azione delle procure regionali sulle condotte omissive o inerziali gravemente colpose².

² Si rammenta che la classica ipotesi di condotta omissiva è quella di cui all'art. 1, comma 3, della L. n. 20/94, che prevede l'omessa (o ritardata) denuncia di danno erariale, che abbia determinato l'estinzione per prescrizione del credito risarcitorio verso il responsabile del danno. In tale caso, la prescrizione quinquennale, per questo autonomo comportamento illecito, decorre dalla data in cui è maturata la prescrizione del fatto illecito non denunciato. Oltre a tale ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile si menziona, altresì, la previsione, contenuta nell'art. 53, comma 3, del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti (R.D. 12.07.1934, n. 1214), di una responsabilità del dipendente pubblico che concorra nell'altrui illecito amministrativo omettendo, con dolo o colpa grave, la tempestiva denuncia delle condotte dannose. Si tratta di due fattispecie distinte: l'una, prevista dall'art. 53, comma 3, del citato T.U., si configura come un concorso commissivo mediante omissione nell'altrui illecito amministrativo-contabile o, per l'ipotesi colposa, in una concausazione dell'evento dannoso (una convergenza causale di condotte), realizzata mediante omissione; l'altra, introdotta dall'art. 1, comma 3, L. n. 20/94, si riferisce, invece, al danno derivante dalla estinzione per prescrizione del diritto al risarcimento nei confronti del responsabile del danno erariale, cagionato dall'omessa (o intempestiva) denuncia del danno stesso. Altra ipotesi di condotta omissiva è quella da omessa adozione dei dovuti atti di

Peraltro, nello stesso D.L. n. 76/2020, proprio in linea con la *ratio* che predilige un approccio volto a censurare “il non fare”, vengono, nel contempo, individuate talune condotte omissive tipizzate e perseguite a titolo di responsabilità amministrativa, previste con il chiaro intento di sbloccare e semplificare l’attività amministrativa stessa.

Si richiama l’art. 1 (relativo agli appalti “sotto soglia”) e l’art. 2 (attinente agli appalti “sopra soglia”) del D.L. n. 76/2020, in cui è prevista una procedura semplificata, qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 30 giugno 2023 (originariamente indicato nel 31 dicembre 2021 e così prorogato dall’art. 51, commi 2 e 3, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77).

In tali casi, salve le ipotesi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell’autorità giudiziaria, l’aggiudicazione o l’individuazione definitiva del contraente avviene entro termini brevi (per i contratti “sotto soglia”: entro il termine di due mesi dalla data di adozione dell’atto di avvio del procedimento, aumentati a quattro mesi in taluni casi; per i contratti “sopra soglia”: entro il termine di sei mesi dalla data di adozione dell’atto di avvio del procedimento).

Il mancato rispetto dei termini richiamati, la mancata tempestiva stipulazione del contratto ed il tardivo avvio dell’esecuzione dello stesso costituiscono ipotesi di condotta omissiva tipica che, come si legge nel D.L. in esame, possono essere valutati ai fini della responsabilità per danno erariale del responsabile unico del procedimento (e, qualora imputabili all’operatore economico, costituiscono causa di esclusione dell’operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento, la quale viene senza indugio dichiarata dalla stazione appaltante ed opera di diritto).

Non si fa fatica ad ipotizzare che tale limitata impunità, se, per un verso, ha regalato maggiore serenità al funzionario o all’amministratore pubblico nell’esprimere le sue decisioni, per altro verso, determinerà l’instaurarsi di “zone grigie”, dove il danno erariale commesso con leggerezza, non potrà più essere recuperato e non vi sarà alcun deterrente utile per sollecitare condotte virtuose.

Appare, dunque, evidente che sarà alto il rischio di non poter più avere un controllo del

interruzione del termine prescrizione del credito vantato dall’amministrazione nei confronti di privati cittadini, che determina il danno da mancata entrata, tutte le volte in cui il quadro normativo è chiaro e le incertezze interpretative non abbiano riscontri oggettivi (*ex multis*, Sez. II giur. d’appello del 21.4.2020, n. 76). Condotta omissiva è, altresì, quella riconducibile all’omissione dei controlli, cui è tenuto il dirigente, nei confronti di un suo dipendente, che ha tenuto una condotta causativa di danno. Infine, nell’ambito della responsabilità medica per *malpractice*, si rinvencono numerosi casi di condotte omissive gravemente colpose.

corretto e diligente impiego delle risorse pubbliche, soprattutto in un momento molto delicato per il nostro Paese, destinatario dei fondi del PNRR.

Sorge, peraltro, un problema di compatibilità tra diritto interno e diritto dell'Unione, a cui probabilmente il legislatore della semplificazione non aveva prestato molta attenzione e che potrebbe generare non poche incertezze applicative dello scudo erariale su condotte colpose, ove siano coinvolti finanziamenti U.E., poiché restano in vigore norme unionali che non limitano la responsabilità per colpa grave.

Il recente Regolamento U.E., EURATOM 2020/2092, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo a un “Regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione”, invoca una tutela della finanza pubblica e del bilancio scevra dalle distinzioni formulate dalla norma in commento tra condotte attive o omissive, poiché nel preambolo chiarisce che gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge e se i casi di frode (inclusi i casi di frode fiscale, evasione fiscale, corruzione, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto) siano effettivamente perseguiti dai servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale e se, infine, le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, siano soggette ad un effettivo controllo giurisdizionale da parte degli organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

V'è di più. Il Regolamento 2021/241, che disciplina l'attuazione del *Recovery Fund* contiene un riferimento molto chiaro alla responsabilità amministrativa a titolo di colpa grave, perché l'art. 8 del Regolamento citato rinvia indirettamente all'art. 22 dello Statuto dei dipendenti dell'U.E., nel quale si parla dei dipendenti che vengono perseguiti per azioni od omissioni, comunque commesse a titolo di colpa grave se producono un danno.

L'assetto nazionale della responsabilità amministrativa appare, perciò, in contrasto con il noto primato delle norme di matrice europea, aventi effetti diretti come i regolamenti.

Il disallineamento tra la normativa nazionale e quella europea in materia di responsabilità rischia, altresì, di divenire imbarazzante, ove si consideri che, proprio nel settembre 2021, il Procuratore Generale della Corte dei conti ha sottoscritto, con l'EPPO (*European Public Prosecutor's Office* ovvero il c.d. “Procuratore europeo”), un accordo finalizzato a svolgere indagini congiunte in tema di frodi unionali sul cattivo uso di fondi pubblici e perseguire, anche congiuntamente, gli autori delle medesime.

Ma le aporie generate dall'art. 21 del D.L. n. 76/2021 emergono anche sul piano del diritto interno, in cui non è difficile individuare contrasti con le norme della Carta costituzionale, che sollevano dubbi di costituzionalità della norma.

La Corte costituzionale, con la decisione del 20 novembre 1998, n. 371, aveva accolto l'innalzamento della soglia minima della colpa introdotta dalla riforma del 1996, affermando che quella limitazione rispondeva alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività dei pubblici impiegati dovesse restare a carico dell'apparato e quanto a carico del funzionario.

Escludendo un'analisi del rischio e ritenendo che la responsabilità erariale da azione possa essere solo dolosa, ciò comporta l'impossibilità di applicare il parametro dell'*homo eiusdem professionis et condicionis* per valutare la condotta del funzionario pubblico rispetto agli obblighi di servizio e ai doveri d'ufficio cui è tenuto, escludendo *ab origine* una valutazione in termini di buon andamento e di efficienza della pubblica amministrazione, in possibile contrasto con l'art. 97, comma 2, della Costituzione.

Non può sfuggire la sussistenza di una chiara disparità di trattamento, probabilmente censurabile ex art. 3 Cost., tra chi ha agito colposamente prima della novella e chi ha agito nello stesso modo dopo l'entrata in vigore del c.d. "decreto Semplificazioni" ovvero tra chi – dopo l'entrata in vigore del D.L. n. 76/2020 – è autore di illecito commissivo soggetto allo scudo erariale e chi, invece, è autore di un'omissione colposa attualmente perseguibile o, ancora, tra la posizione di chi risponde per aver colposamente omesso un controllo e chi – esonerato dal citato art. 21 da responsabilità – ha commesso il fatto oggetto di quell'omesso controllo.

Appare possibile, inoltre, un altro contrasto tra l'art. 21 in discorso e l'art. 28 Cost., secondo il quale "*i funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi civili, penali e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti*", laddove "*in tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici*".

Secondo il precetto costituzionale, la responsabilità civile verso terzi dei dipendenti pubblici si declina come responsabilità solidale e paritetica dello Stato e del funzionario pubblico. Ne conseguiva che lo Stato era il più delle volte chiamato dai danneggiati (in quanto più solvibile) a pagare per il fatto dannoso dei propri dipendenti e che, poi, lo stesso agisse in rivalsa – per mezzo della Procura contabile – per ottenere, in tutto o in parte, il risarcimento di quanto versato.

Con la novella il prefato schema salta: se, per un verso, lo Stato continua a rispondere per il fatto dei propri dipendenti, per l'altro verso, potrà agire in rivalsa nei confronti del proprio dipendente solo se non si tratta di condotte attive gravemente colpose, con evidente nocumento patrimoniale per l'Erario. In altri termini, con la suddetta disposizione il costo di una condotta commissiva illecita gravemente colposa di un pubblico dipendente ricade sui contribuenti.

L'auspicio è che la disposizione sulla colpa grave conservi la sua natura provvisoria e resti circoscritta nel tempo, altrimenti vi sarebbero i presupposti per rivolgersi al Giudice delle leggi.

3. La nozione di dolo introdotta dall'art. 21 del D.L. n. 76/2020.

Quanto al dolo, il legislatore, invece, ha “volutamente” introdotto una norma “di sistema”. L'art. 21 del D.L. n. 76/2020, infatti, impone che la prova del dolo si estrinsechi nella dimostrazione, da parte del pubblico ministero contabile, della volontà dell'evento dannoso, mostrando di discostarsi dall'orientamento giurisprudenziale maggioritario contabile diretto a valorizzare la volontarietà della condotta antiggiuridica e non influenzato dalla nozione penalista del dolo. Come detto, di ciò non ne fa mistero la stessa Relazione.

Pertanto, i problemi generati dalla novella sono, per un verso, di natura processuale³, relativi alla determinazione della natura (sostanziale o processuale) della norma in discorso, a cui si collega l'ulteriore aspetto critico dell'applicabilità della novella ai giudizi in corso, e, per altro verso, di natura squisitamente sostanziale, concernenti, cioè, la corretta determinazione del significato del dolo.

Sul piano sostanziale, dunque, la norma ha introdotto un nuovo regime probatorio, poiché richiede che le istruttorie e le conseguenti domande risarcitorie dei danni erariali dimostrino la volontà dell'autore dell'illecito di cagionare quello specifico evento dannoso.

Con tale espressione, secondo taluni, si dovrebbe intendere la volontà di arrecare il danno alla P.A., ma detta interpretazione non coinciderebbe con molte fattispecie disciplinate dal titolo del codice penale sui delitti contro la pubblica amministrazione.

Si pensi, ad esempio, alla corruzione per esercizio della funzione, ai sensi dell'art. 318 c.p., in cui non è per nulla considerata la volontà di arrecare un danno all'ente pubblico, quanto piuttosto la volontà di ottenere un vantaggio per il corruttore.

Non v'è dubbio che l'art. 21 del D.L. n. 76/2020 cambierà il modo di “procedere” del P.M. contabile e di “giudicare” la domanda risarcitoria da parte dei collegi aditi.

³ Una prima lettura aveva proposto la configurazione di norma di interpretazione autentica e di natura processuale, dotata di efficacia immediata sui giudizi in corso in virtù del principio *tempus regit actum* e con efficacia retroattiva. Di converso, nelle aule giudiziarie è stata proposta una concezione sostanziale. Secondo i giudici d'appello contabili, essa, in primo luogo, non trova applicazione rispetto agli illeciti commessi anteriormente all'entrata in vigore della modifica dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (in questi termini, Sez. I d'appello, sent. n. 234/2020 e n. 263/2020) 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, giusto il disposto dell'art. 194 c.g.c. (Sez. I d'appello, n. 317/2020). Si tratta di una chiave interpretativa prudenziale e assolutamente condivisibile che, in assenza di una disciplina transitoria di raccordo, ha riempito un evidente vuoto normativo e che trova la sua *ratio* nella necessità di non travolgere con effetto retroattivo anche i giudizi già pendenti basati su istruttorie svolte nella vigenza della disciplina precedette.

Particolare rilievo avrà la prospettazione della domanda da parte della Procura erariale, poiché l'atto di citazione dovrà contenere un chiaro esame dei profili di intenzionalità di realizzare l'evento dannoso, tenendo conto, peraltro, che la trasposizione della nozione penalistica del dolo, nel processo contabile, consentirebbe di mutuarne anche l'accezione di "dolo eventuale".

IL CONTRASTO ALLA *MALADMINISTRATION* ED ALLA CORRUZIONE: IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI

(V.P.G. FABRIZIO CERIONI)

Sommario: 1. Il contrasto alla maladministration ed alla corruzione tra prevenzione e repressione. 2. Le tipologie di danno derivanti dalla cattiva amministrazione e dalla corruzione. 2.1. L'illegittima attribuzione di incarichi. 2.2. Il danno alla concorrenza o danno da tangente. 2.3. Il danno da disservizio. 2.4. Il danno non patrimoniale all'immagine. 2.5. Il danno per la corresponsione di compensi in presenza di atti di conferimento di incarichi pubblici nulli a soggetti che si trovano in situazioni di "inconferibilità" o "incompatibilità". 2.6. Le fattispecie specifiche di responsabilità amministrativa nel decreto sulla trasparenza. 2.7. Le responsabilità erariali del responsabile della prevenzione della corruzione.

1. Il contrasto alla *maladministration* ed alla corruzione tra prevenzione e repressione.

Per contrastare le attività illecite o anche solo elusive dei doveri deontologici dei pubblici impiegati e, più in generale, la "cattiva amministrazione" (o "*maladministration*" secondo il gergo di derivazione anglosassone), la legge 6 novembre 2012, n. 190, sulla scorta di quanto disposto dall'art. 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 (ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116) ed in attuazione degli artt. 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 (ratificata con legge 28 giugno 2012, n. 110), all'esito di "importanti momenti di analisi, critica, e studio"⁴, ha previsto una serie di misure volte a prevenire i fenomeni corruttivi nell'ambito delle pubbliche amministrazioni nazionali e locali, creando un contesto "amministrativo" sfavorevole alla *maladministration* ed alla realizzazione dei reati di corruzione, prima di incrementare la repressione penale mediante l'aggravamento delle pene edittali e la previsione di nuove fattispecie delittuose.

Come chiarito nel Piano Nazionale Anticorruzione 2013, la "nozione amministrativistica" di corruzione non coincide con quella "penalistica", ma è più ampia e comprende tutte quelle

⁴ Si fa riferimento agli studi sulla corruzione svolti da GRECO - *Group of States against corruption, Evaluation report on Italy. Joint first and second Evaluation Round*, Strasburgo, Council of Europe, 2009 e dalla Commissione per lo studio di misure per la trasparenza e la prevenzione della corruzione, per una politica di prevenzione, Roma, 2011.

situazioni “*in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontra l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato, al fine di ottenere vantaggi privati*”, che generino, nel contempo, un malfunzionamento dell’amministrazione ovvero l’inquinamento dell’azione amministrativa dall’esterno, indipendentemente dal fatto che l’abuso si concreti in un vantaggio o che rimanga a livello di tentativo⁵.

In altri termini, com’è stato evidenziato dalla dottrina, la nozione di corruzione introdotta dalla legge n. 190/2012 comprende sia condotte penalmente rilevanti sia quelle costituenti fonti di responsabilità di altro tipo (ad es. responsabilità amministrativa o disciplinare) ovvero non soggette ad alcuna sanzione, ma che alterino, in qualunque modo, la legalità e l’imparzialità dell’attività amministrativa (nepotismo, utilizzo improprio dei beni della pubblica amministrazione, sfruttamento a fini privati dei rapporti con fornitori di beni e servizi e lavori alla P.A., bassa produttività durante l’espletamento del servizio, assenteismo, sprechi, ecc.).

Secondo il legislatore, la corruzione deve essere contrastata incrementando la trasparenza dell’attività e dei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni (ex art. 1, comma 15, della legge n. 190/2012, il quale evidenzia l’obbligo di trasparenza “dell’attività amministrativa”, come poi chiarito dal D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33), la formazione dei funzionari sui temi dell’etica e della legalità (ai sensi dell’art.1, comma 11, L. n. 190/2012), prevenendo i conflitti di interessi in capo ai decisori pubblici, nonché, più in generale, attraverso il rafforzamento dei doveri deontologici dei pubblici dipendenti, i cui codici di comportamento sono stati disciplinati con il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.

Funzionale alla prevenzione del fenomeno corruttivo è, altresì, la previsione dell’incandidabilità dei politici che abbiano riportato condanne definitive per gravi delitti non colposi (così come dispone il D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235) e dell’inconferibilità di incarichi pubblici ai soggetti condannati per reati contro la pubblica amministrazione o che si trovino in situazioni di reale o potenziale conflitto di interessi (si veda il D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39).

In un’ottica squisitamente repressiva, non del tutto aliena dalle finalità della legge n. 190/2012, la “legge anticorruzione” non ha mancato di inasprire le pene per i reati contro la pubblica amministrazione previsti dal Libro II, Titolo II, Capo I, del codice penale, cui si è aggiunto l’ulteriore aggravamento del trattamento sanzionatorio per effetto della legge 27 maggio 2015, n. 69 (recante “Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica

⁵ Questa nozione di corruzione si può leggere nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2013, approvato con delibera 11 settembre 2013, n. 72 ed aggiornato nel 2015 con determinazione ANAC 28 ottobre 2015, n. 12; nel 2016 con delibera 3 agosto 2016, n. 831; nel 2017, con delibera 21 novembre 2017, n. 1208; nel 2018, con delibera 21 dicembre 2018, n. 1074; e, da ultimo, nel 2019 con delibera 13 novembre 2019, n. 1064.

amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”)⁶.

La stessa legge n. 190/2012⁷ ha poi “spacchettato” il reato di concussione, fino a qualche anno fa disciplinato dall’art. 317 c.p., nelle due figure (già enucleate dalla norma appena richiamata) della “concussione per costrizione” (art. 317 c.p.) – che continua ad essere caratterizzata dal *metus publicae potestatis*, in virtù del quale il privato è costretto alla dazione al pubblico ufficiale – e della “concussione per induzione” (art. 319-*quater*), la quale si distingue dalla fattispecie costringitiva, perché il privato non è costretto, ma solo indotto alla promessa o alla dazione illecita e, quindi, conserva un margine di scelta criminale⁸.

Con l’introduzione dell’art. 54-*bis* nel corpo del D.Lgs. n. 165/2001⁹, la legge n. 190/2012 ha poi inteso esplicitamente tutelare il pubblico dipendente che segnali un illecito, ormai definito sulla scorta dell’esperienza anglosassone “*whistleblower*”, da eventuali atti gestionali discriminatori, salvaguardia successivamente integrata con la legge 30 novembre 2017, n. 179, al fine di garantire una tutela più efficace¹⁰.

La legge n. 190/2012 ha, quindi, istituito l’Autorità nazionale anticorruzione (da cui l’acronimo ANAC), in un primo tempo individuata nella già istituita Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT), di cui all’art. 13 del D.Lgs. 26 ottobre 2009, n. 150, cui è stata devoluta l’analisi delle cause e dei fattori della corruzione, nonché la predisposizione degli interventi che ne possono favorire la prevenzione il contrasto, poi definitivamente trasformata in Autorità di contrasto alla

⁶ A norma dell’art. 1, comma 75, della legge n. 190/2012 e dall’art. 3 della legge n. 69/2015, la pena per il reato di concussione (art. 317 c.p.) è stata aumentata nel minimo (6 anni) e nel massimo (12 anni); la pena per la corruzione impropria (art. 318 c.p.) è stata aumentata nel minimo (un anno) e nel massimo (5 anni); la pena per la corruzione propria (art. 319 c.p.) è stata aumentata nel minimo (4 anni) e nel massimo (8 anni); la pena per la corruzione in atti giudiziari (art. 319-*ter*) è stata aumentata nel minimo (4 anni) e nel massimo (10 anni) e, nella fattispecie aggravata di cui al secondo comma dell’art. 319-*ter* (“*se da fatto deriva l’ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni*”), la pena minima è stata aumentata a 5 anni.

⁷ Cfr. Art.1, comma 75, L. n. 190/2012.

⁸ Secondo la Cassazione “*l’induzione, richiesta per la realizzazione del delitto previsto dall’art. 319 quater cod. pen. (così come introdotto dall’art. 1, comma 75 della legge n. 190 del 2012), necessita di una pressione psichica posta in essere dal pubblico ufficiale o dall’incaricato di pubblico servizio che si caratterizza, a differenza della costrizione, che integra il delitto di concussione di cui all’art. 317 cod. pen., per la conservazione, da parte del destinatario di essa, di un significativo margine di autodeterminazione o perché la pretesa gli è stata rivolta con un’aggressione più tenue o in maniera solo suggestiva ovvero perché egli è interessato a soddisfare la pretesa del pubblico ufficiale, per conseguire un indebito beneficio*”. In questi termini Cass. pen., Sez. VI, 8 maggio 2013, n. 20428, nonché Cass. pen., Sez. VI, 25 febbraio 2013, n. 11944 e Cass. pen., Sez. VI, 28 settembre 2021, n. 38863.

⁹ L’articolo è stato inserito nel corpo del D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165, dall’art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012.

¹⁰ Per approfondimenti sul tema, si rinvia alle recenti Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità approvate con delibera 21 giugno 2021, n. 469.

corruzione nelle pubbliche amministrazioni¹¹.

Sin dalla sua istituzione, l'ANAC ha svolto un'intensa attività di indirizzo e di natura regolatoria, specie in materia di appalti anche per effetto dell'espresso rinvio del nuovo codice approvato con D.Lgs. n. 50/2016 alle Linee guida dell'ANAC¹².

Alla predetta Autorità compete, inoltre, l'approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), predisposto all'inizio dal Dipartimento della funzione pubblica, che ha costituito un atto generale di indirizzo per l'adozione dei Piani Triennali di Prevenzione della corruzione e, più in generale, per l'attività di contrasto alla corruzione da parte delle singole amministrazioni¹³.

L'ANAC può, altresì, esprimere pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche circa la conformità degli atti e dei comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento ed ai contratti collettivi individuali regolanti il rapporto di lavoro pubblico (art. 1, comma 2, L. n. 190/2012) e, nei casi previsti dalla legge, irrogare sanzioni¹⁴.

Anche le recenti disposizioni fiscali, che hanno previsto l'indeducibilità dai redditi d'impresa delle somme versate ai pubblici ufficiali per l'assegnazione di appalti in spregio delle regole del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 ovvero per il conseguimento di benefici e sovvenzioni in spregio alle norme che regolano i singoli procedimenti amministrativi, hanno contribuito al

¹¹ A norma dell'art. 5, comma 3, del D.L. 31 agosto 2013, n. 101 “...*la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche assume la denominazione di Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.A.C.)*”.

¹² Per effetto di quanto disposto dall'art. 213, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2013, l'ANAC ha emanato linee guida in materia di affidamento dei servizi di architettura e ingegneria, di offerta economicamente più vantaggiosa, di responsabile unico del procedimento, di affidamenti sottosoglia, di commissari di gara, di gravi illeciti professionali. Queste linee guida sono state qualificate, dal Consiglio di Stato, come atti amministrativi generali, privi di efficacia regolamentare. Ma con l'introduzione nel testo dell'art. 216 del D.Lgs. n. 50/2016 del comma 27-*octies* (comma aggiunto dall'art. 1, comma 20, lett. g, n. 4, D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55), il legislatore ha manifestato la propria volontà di disciplinare la materia attraverso un regolamento unico di esecuzione.

¹³ Il PNA 2013 è stato approvato con delibera 11 settembre 2013, n. 72 ed aggiornato nel 2015 con determinazione ANAC 28 ottobre 2015, n. 12; nel 2016 con delibera 3 agosto 2016, n. 831; nel 2017 con delibera 21 novembre 2017, n. 1208; nel 2018 con delibera 21 dicembre 2018, n. 1074; e, da ultimo, nel 2019 con delibera 13 novembre 2019, n. 1064.

¹⁴ L'ANAC può irrogare sanzioni alle pubbliche amministrazioni in caso di mancata adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e sulla trasparenza, nonché dei codici deontologici (19, comma 5, lett. b, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90), di violazione delle norme sulla trasparenza (art. 47, del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33), di mancata trasmissione alle stazioni appaltanti dei documenti comprovanti il possesso dei requisiti di partecipazione alla procedura di affidamento (art. 213, comma 13, D.Lgs. n. 50/2016). Inoltre, l'Autorità può sanzionare le pubbliche amministrazioni anche nel caso di adozione di misure ritorsive contro i dipendenti che abbiano segnalato degli illeciti o irregolarità (art. 1, comma 6, legge n. 179/2017).

contrasto alla corruzione ed alla cattiva amministrazione.

Sia pure in mancanza dell'espressa attribuzione di specifiche funzioni in materia da parte della legge n. 190/2012, che si è limitata a prevedere per il caso di violazione dei propri precetti fattispecie di "danno erariale e all'immagine", la Corte dei conti, attraverso i propri uffici di Procura presso le Sezioni giurisdizionali regionali presenti in ogni capoluogo di regione, nonché mediante l'attività della Procura Generale (e naturalmente dei collegi giudicanti), contribuisce in maniera costante ed efficace, alla prevenzione ed alla repressione dei casi di cattiva amministrazione e corruzione, attraverso l'esercizio delle azioni di responsabilità amministrativa nei confronti dei dipendenti pubblici e, più in generale, dei soggetti cui è demandato il perseguimento di interessi pubblici e, come tali, avvinti alla P.A. da un rapporto denominato "di servizio".

Invero, costoro possono essere citati in giudizio dalle Procure erariali per rispondere dei danni cagionati alle amministrazioni pubbliche, per effetto della cosiddetta *maladministration*, che si concreta in episodi di utilizzo improprio dei beni della pubblica amministrazione, di bassa produttività durante l'espletamento del servizio, di assenteismo, di sprechi, di assunzioni o di regolarizzazione di personale non necessario, non previsto dalla pianta organica o in violazione dei limiti stabiliti dal patto di stabilità, di attribuzioni di consulenze e di incarichi professionali, al di fuori dei casi previsti dalla legge e privi di reale utilità per l'amministrazione (per nepotismo o scambio di favori con soggetti, dipendenti della P.A. o decisori politici o privati).

Inoltre, i soggetti avvinti alla P.A. da un rapporto di servizio possono essere destinatari di azioni di responsabilità amministrativa, a seguito della realizzazione di veri e propri reati di corruzione, qualora abbiano alterato la concorrenza negli appalti pubblici, con conseguente mancato risparmio di spesa per l'amministrazione aggiudicatrice (realizzando un danno alla concorrenza), abbiano ridotto l'efficacia dell'attività amministrativa (con conseguente danno da disservizio) o abbiano leso l'immagine della P.A., nonché per accertare quelle responsabilità erariali di natura sanzionatoria, previste dalla legge n. 190/2012 e dai decreti delegati (D.Lgs. n. 33/2013 e D.Lgs. n. 39/2013).

A tal riguardo, nel corso del 2021, le Sezioni regionali della Corte dei conti hanno pronunciato condanne per danni conseguenti a reati di corruzione per un totale di euro 13.901.955,68, di cui 277.551,73 determinati a seguito di giudizio abbreviato.

2. Le tipologie di danno derivanti dalla cattiva amministrazione e dalla corruzione.

Da un episodio di cattiva amministrazione o di abuso d'ufficio o di corruzione possono derivare diverse tipologie di danni e di connesse responsabilità erariali.

2.1. L'illegittima attribuzione di incarichi.

Lo scarso rendimento sul posto di lavoro può causare danni per le retribuzioni erogate a vuoto (c.d. “danno da interruzione del nesso sinallagmatico”) per il disservizio, così il nepotismo può determinare l'attribuzione di un incarico di consulenza ad un soggetto privo dei requisiti di capacità necessari o in violazione dei limiti stabiliti dalla legge (art. 7, comma 6, D.Lgs. n. 165/2001).

La dolosa attribuzione di impieghi o incarichi illegittimi, per effetto di condotte corruttive, costituisce fonte di danno erariale, il cui ammontare è pari alle retribuzioni indebitamente corrisposte¹⁵.

2.2. Il danno alla concorrenza o danno da tangente.

Da un abuso d'ufficio o da un accordo illecito tra un agente pubblico ed un privato, volto a favorire l'aggiudicazione di un contratto pubblico in violazione delle norme sull'evidenza pubblica e sulla concorrenza, contenute nel codice degli appalti e nella legislazione speciale¹⁶ (integrante, a seconda dei casi, i reati di cui agli artt. 317, 318, 319 e 319-*quater*, 353 e 353-*bis* c.p.), può derivare un danno alla “concorrenza”.

Con il concetto di danno alla concorrenza, la giurisprudenza della Corte dei conti indica sinteticamente il danno subito dall'amministrazione quando un contratto venga stipulato in violazione delle regole di evidenza pubblica, anche e soprattutto di livello eurounitario, che impongono l'espletamento di una gara al fine di poter scegliere, nell'ambito di un adeguato numero di imprese partecipanti, la migliore offerta conseguibile per l'acquisizione dei beni o i servizi oggetto della gara stessa.

Si tratta di una forma di danno patrimoniale che costituisce la traduzione, in termini economici, del nocimento subito dall'amministrazione, per non aver conseguito quel risparmio di spesa che sarebbe stato possibile attraverso il confronto concorrenziale tra più offerte.

Di qui, la diffusa nozione di danno alla concorrenza come danno “differenziale”, pari, cioè, alla *“differenza tra la spesa effettivamente sostenuta dall'Amministrazione e quella (minore)*

¹⁵ Con specifico riguardo agli incarichi derivanti da condotte dolose cfr. Corte dei conti, Sez. I d'appello, 17 giugno 2009, n. 304. In generale sul danno derivante dal conferimento di incarichi illegittimi si veda, da ultimo, Corte dei conti, Sez. Lazio, 4 maggio 2018, n. 269. In tal caso, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza contabile, la prescrizione dell'azione erariale decorrerà dai singoli eventi dannosi, cioè da ciascun pagamento dei ratei stipendiali (Corte dei conti, Sez. riun., 19 luglio 2007, n. 5/2007/QM, Corte dei conti, Sez. III d'appello, 6 novembre 2015, n. 159 e Corte dei conti, Sez. Campania, 10 gennaio 2019, n. 22).

¹⁶ Si vedano, tra le tante disposizioni relative alla materia degli appalti pubblici, quelle dettate dalla L. 11 febbraio 1994, n. 109, dal D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

che, invece, avrebbe potuto sostenere assolvendo l'obbligo della procedura concorsuale"¹⁷.

Secondo un'altra accezione, il danno alla concorrenza corrisponde all'ammontare dei pagamenti privi di causa, effettuati dall'amministrazione, in conseguenza della stipula e dell'esecuzione di contratti nulli o inefficaci (perché contrari a norme inderogabili anche di matrice europea o, comunque, illeciti in quanto dolosamente procurati dal funzionario pubblico corrotto, in concorso con l'impresa corruttrice)¹⁸. In questo caso, stante la nullità del contratto, all'appaltatore non può essere riconosciuto altro che l'arricchimento della pubblica amministrazione.

Il danno alla concorrenza viene solitamente determinato dai giudici amministrativi, in via equitativa, ai sensi dell'articolo 1226 del codice civile, in una misura variabile tra il 5 per cento ed il 10 per cento del valore del contratto, che costituisce, di regola, l'utile che l'impresa avrebbe potuto conseguire dall'esecuzione del contratto stesso, applicando analogicamente l'art. 345 della legge 20 marzo 1865, n. 2249, All. F, sul presupposto che tale norma sia espressiva del criterio di quantificazione del "margine di profitto dell'appaltatore" nei contratti con le amministrazioni pubbliche¹⁹.

Secondo una terza accezione, il danno alla concorrenza corrisponde al "danno indiretto", subito dall'amministrazione, in seguito alla corresponsione del risarcimento alle imprese concorrenti illecitamente svantaggiate, a causa della violazione delle procedure sull'evidenza pubblica²⁰.

Secondo un'ultima accezione, il danno alla concorrenza corrisponde al "disservizio" o "al pregiudizio d'immagine" (di natura non patrimoniale, ma suscettibile di valutazione patrimoniale), derivanti dalla violazione delle norme di "buona amministrazione" (scaturenti, in primo luogo, dall'art. 97 Cost. e dai principi fondamentali, interni e dell'Unione europea, posti a tutela della concorrenza) ovvero dalla lesione dell'interesse "generale" all'effettiva imparzialità delle procedure pubbliche di gara²¹.

¹⁷ In questi termini, Corte dei conti, Sez. Lazio, 14 febbraio 2018, n. 83; Corte dei conti, Sez. Lazio, 16 gennaio 2017, n. 14.

¹⁸ Per questo indirizzo si vedano: Corte dei conti, Sez. Piemonte, 6 luglio 2010, n. 96; Corte dei conti, Sez. Piemonte, 3 novembre 2009, n. 221; nonché Corte dei conti, Sez. Lombardia, 10 luglio 2009, n. 476.

¹⁹ L'art. 345 della legge 20 marzo 1865, n. 2249, All. F, prevede la possibilità per l'amministrazione di risolvere, in qualunque tempo, il contratto d'appalto mediante il pagamento dei lavori eseguiti e del valore dei materiali utili esistenti in cantiere, oltre al decimo dell'importo delle opere non eseguite e, dunque, in sostanza, stima nella misura del 10 per cento l'utile di impresa per l'appalto di lavori.

²⁰ Questa accezione del danno è richiamata da Corte dei conti, Sez. Abruzzo, 16 febbraio 2017, n. 16.

²¹ Questo indirizzo è richiamato da Corte dei conti, Sez. Abruzzo, 16 febbraio 2017, n. 16, ma se ne trovano riferimenti anche in Corte dei conti, Sez. Piemonte, 6 luglio 2010, n. 96; Corte dei conti, Sez. Piemonte, 3 novembre 2009, n. 221; nonché Corte dei conti, Sez. Lombardia, 10 luglio 2009, n. 476.

Il danno alla concorrenza non può ritenersi sussistente *in re ipsa*, per il solo fatto, cioè, che sia stato illegittimamente pretermesso il confronto tra più offerte. L'omissione della gara, infatti, costituisce solo un indizio di danno, in quanto suscita il sospetto che il prezzo contrattuale non corrisponda al minor prezzo che sarebbe stato ottenuto dal confronto tra più imprese.

Spetta al Procuratore dare la prova che, nel caso concreto, la violazione delle norme sulla scelta del contraente abbia determinato un maggior esborso di denaro pubblico.

Tale dimostrazione potrà essere data con il ricorso ad ogni mezzo di prova (comparazione con i prezzi o i ribassi conseguiti a seguito di gara per lavori o servizi dello stesso genere, intercettazioni telefoniche da cui risulti un accordo tra agenti pubblici e i privati per scaricare sul prezzo il costo della tangente, ecc.)²².

Secondo la giurisprudenza contabile, solo qualora il Procuratore della Corte dei conti fornisca la prova dell'esistenza del danno alla concorrenza, il giudice potrà fare ricorso alla sua quantificazione in via equitativa prevista dall'articolo 1226 c.c., proprio per sopperire all'impossibilità o, comunque, alla particolare difficoltà, di quantificare un danno di cui, però, sia certa l'esistenza.

Sebbene i criteri di quantificazione, impiegati dalla giustizia amministrativa per la determinazione del danno alla concorrenza derivante dall'illegittima omissione della gara pubblica, abbiano costituito il punto di riferimento della giurisprudenza contabile, quest'ultima ha ritenuto di poter prescindere dalle soglie fissate dalla giustizia amministrativa, sia nel valore minimo (5 per cento) che in quello massimo (10 per cento), in relazione alla peculiarità del caso concreto.

Talora, il danno alla concorrenza viene determinato in misura corrispondente all'ammontare delle tangenti corrisposte ai pubblici agenti (politici, dirigenti o impiegati della pubblica amministrazione), per conseguire l'aggiudicazione degli appalti pubblici, essendo notorio che i costi delle tangenti vengano traslati, di regola, direttamente o indirettamente (attraverso la proposta di varianti o clausole di revisione dei prezzi), sul prezzo di aggiudicazione dei contratti ad evidenza pubblica, al fine di evitare di cagionare una perdita all'impresa che abbia pagato la cosiddetta "tangente". In questo caso il pregiudizio erariale è indicato come "danno da tangente"²³.

²² In questi termini, Corte dei conti, Sez. Lombardia, 20 dicembre 2016, n. 222; Corte dei conti, Sez. Lazio, 20 ottobre 2016, n. 293; Corte dei conti, Sez. I d'appello, 19 luglio 2016, n. 263 e 8 gennaio 2015, n. 15.

²³ Così Corte dei conti, Sez. Piemonte, 6 luglio 2010, n. 96; Corte dei conti, Sez. II d'appello, 25 marzo 2016, n. 304; Corte dei conti, Sez. Lazio, 5 febbraio 2020, n. 76.

In tale ambito, nel corso del 2021, le Sezioni regionali della Corte dei conti hanno pronunciato condanne per danno qualificato alla concorrenza per un totale di euro 9.075,00 e per danno qualificato da tangente per un totale di euro 215.425,00, di cui euro 16.000,00 versati a seguito di rito abbreviato²⁴.

2.3. Il danno da disservizio.

Dalla realizzazione di condotte integranti i reati contro la P.A. potrebbe derivare anche un danno da disservizio, inteso come ridotta funzionalità o efficacia dell'attività dei pubblici uffici, a causa della pervasività del fenomeno corruttivo che impedisca, per un certo lasso di tempo, il normale e corretto espletamento delle attività previste dalla legge o dai regolamenti dell'ente o il raggiungimento dello scopo dell'attività pubblica²⁵, specie nei casi in cui l'attività delittuosa volta a favorire determinati soggetti abbia determinato alla collettività un "disservizio in senso stretto", correlato alla mancata o inefficiente erogazione di un servizio pubblico ovvero una mera "apparenza del servizio"²⁶.

Il danno da disservizio è stato, talora, commisurato alle spese sostenute dalla P.A. per il ripristino della legalità e dell'efficienza dell'attività amministrativa o del servizio²⁷.

Nel corso del 2021, le Sezioni regionali della Corte dei conti hanno pronunciato condanne per danno qualificato da disservizio per un totale di euro 4.014.394,22, di cui 105.050,00 determinati a seguito di giudizio abbreviato²⁸.

In tale importo è stata inclusa la somma di euro 75.000, oggetto di una condanna pronunciata dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Sezione Umbria, con la sentenza 17 agosto 2021, n. 74, per un danno qualificato "da tangente" e commisurato all'ammontare delle somme illecitamente ricevute da un pubblico dipendente, ma considerato dal giudice corrispondente al nocumento subito dall'amministrazione per il mancato ottenimento dell'utilità ritraibile da una verifica tributaria, a seguito di un episodio di concussione (trattasi dunque, sostanzialmente, di un "danno da disservizio").

²⁴ Si veda la tabella in calce al capitolo.

²⁵ In questi termini, *ex multis*, Corte dei conti, Sez. III d'appello, 30 dicembre 2020, n. 239; Corte dei conti, Sez. Lazio, 5 febbraio 2020, n. 76; Corte dei conti, Sez. II d'appello, 28 maggio 2019, n. 173; Corte dei conti, Sez. II d'appello, 16 maggio 2018, n. 301; Corte dei conti, Sez. Lazio, 4 marzo 2015, n. 162; Corte dei conti, Sez. Sardegna, 3 marzo 2015, n. 33; Corte dei conti, Friuli-Venezia Giulia, 18 febbraio 2015, n. 17; Corte dei conti, Sez. Puglia, 28 febbraio 2014, n. 207; Corte dei conti, Sez. I d'appello, 12 febbraio 2014, n. 253; Corte dei conti, Sez. Veneto, 13 giugno 2011, n. 382.

²⁶ In questi termini, da ultimo, Corte dei conti, Sez. Veneto, 11 ottobre 2016, n. 116.

²⁷ In questo senso, da ultimo, Corte dei conti, Sez. Lombardia, 27 luglio 2015, n. 135 e Corte dei conti, Sez. Lombardia, 27 luglio 2015, n. 139.

²⁸ Si veda la tabella in calce al capitolo.

2.4. Il danno non patrimoniale all'immagine.

Il danno all'immagine di una persona giuridica consiste nella lesione del diritto all'onore, alla reputazione ed alla credibilità dell'ente collettivo quale situazione giuridica differenziata da quella dei singoli aderenti (associati o soci), a prescindere dalla sensibilità e dalla percezione psicologica della lesione subita²⁹.

Questa tipologia di lesione frutto delle interferenze tra l'elaborazione civilistica relativa alla tutela del diritto allo sfruttamento economico dell'immagine e dell'identità personale³⁰ e quella penalistica relativa alla tutela dell'onore³¹, ha portato alla progressiva elaborazione dell'immagine come *“veicolo di diffusione di quel complesso di connotati morali, intellettuali e sociali che caratterizzano la persona rappresentata”* ed all'affermazione della sua risarcibilità.

Il danno non patrimoniale “all'immagine” alle compagini amministrative è venuto specificamente in considerazione con l'entrata in vigore della legge 7 giugno 2000, n. 150, recante la disciplina dell'attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, che impone alle stesse P.A. di rappresentare all'esterno un'immagine positiva.

Esso si verifica a seguito della diffusione sulla stampa o sui *mass-media* della notizia di un reato commesso da un pubblico impiegato o, più in generale, di un soggetto cui siano state attribuite funzioni pubbliche e consiste nel pregiudizio arrecato alla rappresentazione delle pubbliche amministrazioni, quali enti che conformano la propria azione ai principi generali di efficacia, efficienza ed imparzialità in conformità del modello delineato dall'art. 97 della Costituzione³².

In altri termini, il danno all'immagine pregiudica il diritto delle P.A. al proprio buon nome, alla propria reputazione e credibilità, in sé considerate come, e forse più, di qualsiasi altra persona giuridica.

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 190/2012, che ha ridefinito i presupposti per la risarcibilità del danno all'immagine³³ e del codice della giustizia contabile (di cui al D.Lgs.

²⁹ In questi termini, Cass. civ., Sez. I, 29 novembre 1973, n. 3290, nonché Cass. civ., Sez. I, 5 aprile 1978, n. 1557, relativamente alla tutela dell'immagine delle persone fisiche; mentre, Cass. civ., Sez. I, 13 febbraio 2003, n. 2130 e Cass. civ., Sez. I, 10 aprile 2003, n. 5664, relativamente alla tutela dell'immagine delle persone fisiche.

³⁰ Cfr. l'art. 10 del codice civile, gli articoli 96, 97 e 98 della legge 22 aprile 1941, n. 633 e l'art. 1 della legge 31 dicembre 1996, n. 676.

³¹ Cfr. Cass. pen., 24 novembre 1987, in *Riv. Pen.*, 1989, pag. 96 e Cass. pen., 4 luglio 2008, n. 34599.

³² In questi termini, Corte costituzionale 15 dicembre 2010, n. 355.

³³ L'art. 1, comma 62, della legge n. 190/2012, ha introdotto nel testo dell'art. 1 della legge n. 20/1994, il comma 1-*sexies*, il quale dispone che: *“Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica*

n. 174/2016), qualsiasi delitto commesso dai pubblici dipendenti (o da soggetti legati da rapporto di servizio all'apparato amministrativo) in danno della P.A., accertato con sentenza penale definitiva, potrebbe ritenersi idoneo a configurare – senza più la limitazione tipologica di cui all'abrogato art. 7 della legge n. 97 del 2001 – il presupposto per il promovimento dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine di cui all'art. 51, comma 6, del menzionato codice, con i limiti previsti dall'art. 1, comma 1-*sexies*, della legge n. 20/1994.

In definitiva, il danno all'immagine è risarcibile in tutti i casi di accertamento, con sentenza definitiva, di reati che offendano una pubblica amministrazione³⁴, anche nel caso in cui all'esito dei processi penale sia stata dichiarata la prescrizione del reato³⁵.

Per effetto di quanto disposto dall'art. 1, comma 62, della legge n. 190/2012 (che ha introdotto nell'art. 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il nuovo comma 1-*sexies*), *“l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato... si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente”*³⁶.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, con la sentenza 19 marzo 2015, n. 8, avevano limitato la risarcibilità del danno all'immagine ai soli reati commessi dai pubblici ufficiali contro la P.A. previsti dal libro II, titolo II, capo I, del codice penale.

Ciò significa, riprendendo l'indirizzo ermeneutico tracciato dalla Corte costituzionale (sulla scorta di quanto allora stabilito dall'art. 17, comma 30-*ter*, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78 e dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, i quali limitavano la risarcibilità del danno all'immagine ai soli reati propri), non ammettere al di fuori dell'ambito dei reati propri alcuna tutela risarcitoria, neppure dinanzi ad un giudice diverso da quello contabile come la

amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente”.

³⁴ Cfr. Corte dei conti, Sez. Lombardia, 1° dicembre 2016, n. 201 e Corte dei conti, Sez. I d'appello, 5 febbraio 2018, n. 52.

³⁵ In questi termini, all'esito di una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 17, comma 30-*ter* del D.L. n. 78/2009 (c.d. “Lodo Bernardo”, che aveva introdotto delle inspiegabili limitazioni alla risarcibilità del danno all'immagine della P.A.), si è espressa la Corte dei conti, Sez. Lombardia, 28 dicembre 2018, n. 282.

³⁶ La regola di quantificazione del danno all'immagine, dettata dal legislatore, viene superata dalla valutazione equitativa della fattispecie produttiva di danno, da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, che può portare anche alla quantificazione del danno all'immagine in misura superiore a due volte la somma di denaro o del valore dell'utilità percepita illecitamente. In questi termini, Corte dei conti, Sez. Lombardia, 13 luglio 2018, n. 145 e Corte dei conti, Sez. Lombardia, 20 dicembre 2018, n. 274.

magistratura ordinaria³⁷.

L'orientamento delle Sezioni riunite è stato recentemente ribadito, per i fatti antecedenti l'entrata in vigore del codice della giustizia contabile (D.Lgs. 26-8-2016, n. 174) dalla pronuncia della Corte dei conti, Sezione III d'appello, del 31-3-2020, n. 66, ove il giudice ha valorizzato il rinvio recettizio dell'art. 7 della legge n. 97/2001³⁸, ai delitti contro la P.A. previsti dal libro II, titolo II, capo I, del codice penale e, cioè, ai soli reati previsti dagli artt. 314-335 del codice penale.

A tal proposito, nel corso del 2021, le Sezioni regionali della Corte dei conti hanno pronunciato condanne per danno all'immagine per un totale di euro 9.663.061,46, di cui 156.501,73 determinati a seguito di giudizio abbreviato³⁹.

2.5. Il danno erariale per la corresponsione di compensi in presenza di atti di conferimento di incarichi pubblici nulli a soggetti che si trovano in situazioni di “inconferibilità” o “incompatibilità”.

Un'altra fonte di responsabilità erariale può derivare dall'essere il dipendente pubblico, altresì, responsabile *ex lege* delle disposizioni dettate dal D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 (recante “Norme in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico”).

Il conferimento di un incarico pubblico ad un soggetto condannato per reati contro la pubblica amministrazione o proveniente da un ente di diritto privato regolato o finanziato da una P.A. ovvero componente di organi di indirizzo politico in presenza di un divieto legale determina non solo l'illegittimità dell'incarico, ma comporta anche la nullità dell'atto di conferimento⁴⁰ e rende indebiti i compensi erogati, con conseguente responsabilità amministrativa di chi abbia conferito l'incarico stesso con dolo o colpa grave se omette i necessari controlli.

Invero, secondo la pacifica giurisprudenza contabile, il conferimento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione e le assunzioni in violazione dei divieti legali sono fonte di danno erariale⁴¹ e la spesa conseguente a detti incarichi ed assunzioni, in contrasto con i dettami

³⁷ Cfr. Corte cost., 15-12-2010, n. 355, Corte cost., 21-07-2011, n. 219; Corte cost., 21-07-2011, n. 220; Corte cost., 28-10-2011, n. 286 (relatore A. Quaranta).

³⁸ L'art. 7 della legge n. 97/2001 è stato abrogato dall'art. 4, comma 1, lett. g), dell'Allegato 3, al D.Lgs. n. 174/2016.

³⁹ Si veda la Tabella allegata alla presente capitolo.

⁴⁰ Si veda l'art. 17 D.Lgs. n. 39/2013.

⁴¹ In questi termini, Corte dei conti, Sez. I d'appello, 23 marzo 2012, n. 14; e Corte dei conti, Sez. centrale d'appello, 30 aprile 2010, n. 976. In tal caso, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza

normativi che prevedono limiti alle stesse si sottrae a qualsivoglia “*valutazione di utilità conseguito dall’ente locale a seguito della prestazione lavorativa contra legem*”⁴².

A tal fine, il legislatore ha imposto al responsabile della prevenzione della corruzione di curare, anche attraverso l’adeguata predisposizione del piano anticorruzione, che nell’amministrazione, ente pubblico ed ente di diritto privato in controllo pubblico, siano rispettate le disposizioni sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, contestando all’occorrenza all’interessato l’esistenza o l’insorgere delle situazioni di inconferibilità o le incompatibilità di cui al citato decreto.

Inoltre, il RPC deve segnalare, tempestivamente, le violazioni delle disposizioni in discorso, da parte dell’amministrazione, all’ANAC, all’Autorità garante della concorrenza e del mercato (ai fini dell’esercizio delle funzioni di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215)⁴³, nonché alla Corte dei conti, per l’accertamento di eventuali responsabilità amministrative⁴⁴.

In questo contesto, il RPC potrà essere chiamato in giudizio dinanzi alla magistratura contabile quale corresponsabile del danno per “*culpa in vigilando*” (che dovrà sempre assumere il carattere della gravità), ove non abbia espletato i necessari controlli sul rispetto delle disposizioni del D.Lgs. n. 39/2013, né contestando all’interessato l’insorgenza delle predette situazioni di incompatibilità e inconferibilità⁴⁵.

Inoltre, il RPC dovrà rispondere in prima persona degli indebiti pagamenti effettuati a soggetti che versavano in situazioni di inconferibilità/incompatibilità, qualora, dall’omissione della segnalazione alla Corte dei conti, prevista dall’art. 15 del D.Lgs. n. 39/2013, sia derivata la prescrizione di parte del danno (art. 1, comma 3, della legge n. 20/1994).

2.6. Le fattispecie specifiche di responsabilità amministrativa nel decreto sulla trasparenza.

La trasparenza, unitamente alla prevenzione dei conflitti di interessi ed alla predisposizione di piani triennali di prevenzione della corruzione, è uno dei pilastri della lotta alla corruzione.

Invero, la corruzione si deve prevenire anche aumentando decisamente la trasparenza dell’attività e dei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 15, della

contabile, la prescrizione dell’azione erariale decorrerà dai singoli eventi dannosi, cioè da ciascun pagamento (Corte dei conti, Sez. riunite, 19 luglio 2007, n. 5/2007/QM; Corte dei conti, Sez. III d’appello, 6 novembre 2015, n. 159; e Corte dei conti, Sez. Campania, 10 gennaio 2019, n. 22).

⁴² Così Corte dei conti, Sez. riunite, 22 maggio 1997, n. 65; e Corte dei conti, Sez. giur. Lazio, 22 luglio 2008, n. 1216.

⁴³ La legge n. 215/2004 affida, all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, l’accertamento delle incompatibilità di titolari di incarichi di governo con eventuali cariche o uffici pubblici diversi ovvero incarichi o impieghi privati da essi ricoperti.

⁴⁴ Cfr. Art. 15, D.Lgs. n. 39/2013.

⁴⁵ Sulla *culpa in vigilando* cfr. Corte dei conti, Sez. II d’appello, 1 febbraio 2013, n. 41.

legge n. 190/2012) attraverso la previsione di numerosi obblighi di pubblicazione, ora dettagliatamente indicati dal D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (afferre il “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, come modificato dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97).

L’art. 1 del decreto citato evidenzia che: *“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”*⁴⁶.

Al fine di prevenire il rischio della mancata applicazione delle misure poste a presidio della trasparenza, il legislatore ha introdotto nel decreto legislativo n. 33/2013 alcune disposizioni, dalla cui mancata applicazione può derivare la responsabilità amministrativa patrimoniale dei dirigenti e dei funzionari.

Si tratta di forme di “responsabilità sanzionatoria”, che si discostano dalla tipica responsabilità patrimoniale dei pubblici dipendenti che, com’è noto, presuppone che questi ultimi abbiano arrecato un’effettiva lesione al patrimonio dell’ente sotto forma di danno emergente (perdita patrimoniale) o lucro cessante (mancato introito di somme spettanti alla P.A.).

L’art. 22 del D.Lgs. n. 33/2013 prevede l’obbligo di pubblicare l’elenco ed una serie di dati relativi agli enti pubblici vigilati da ciascuna P.A., alle società partecipate ed agli enti di diritto privato in controllo pubblico (ragione sociale, misura dell’eventuale partecipazione dell’amministrazione, durata dell’impegno, onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l’anno sul bilancio dell’amministrazione, numero dei rappresentanti dell’amministrazione ed il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari, nominativo dell’amministratore dell’ente e il relativo trattamento economico complessivo).

Sui siti delle P.A. deve, inoltre, essere presente il collegamento ai siti istituzionali dei soggetti vigilati o controllati. L’art. 22, comma 4, del D.Lgs. n. 33/2013, ha vietato espressamente l’erogazione di finanziamenti agli enti vigilati, società, enti di diritto privato controllati e finanziati dall’amministrazione, in caso di mancata pubblicazione dei dati relativi

⁴⁶ Per approfondimenti sull’estensione e sui limiti della trasparenza amministrativa, si veda anche il parere reso dal Consiglio di Stato, 24 febbraio 2016, n. 515.

agli enti medesimi.

In questa fattispecie normativa, la pubblicità assume efficacia costitutiva della legittimazione al pagamento dei compensi. Ne deriva che l'erogazione dei finanziamenti agli enti medesimi, in contrasto con quanto previsto dalla disposizione imperativa in esame, comporta un esborso illecito – vietato dalla legge e contrario ai doveri di servizio – che costituisce danno erariale e può integrare i presupposti della responsabilità amministrativa del dirigente o del funzionario che lo disponga, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 20/1994.

Analogamente, l'art. 26 del D.Lgs. n. 33/2013, impone alle pubbliche amministrazioni di pubblicare gli atti con cui sono determinati, ai sensi dell'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i criteri per la concessione *“delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati”*, nonché gli atti di concessione degli stessi ausili finanziari di importo superiore a mille euro.

La pubblicazione comporta l'inserimento sul sito della P.A., nella sezione *“Amministrazione trasparente”*, delle seguenti informazioni: a) il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario; b) l'importo del vantaggio economico corrisposto; c) la norma o il titolo che giustifica l'attribuzione; d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo; e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario; f) il *link* al progetto selezionato e al *curriculum* del soggetto incaricato (art. 27, comma 1).

È comunque vietata la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei sussidi, qualora da tali dati sia possibile desumere *“informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-finanziario”* delle medesime (art. 27, comma 4).

Nonostante l'espunzione dal testo dell'art. 26 del D.Lgs. n. 33/2016, come novellato dal D.Lgs. n. 97/2016, di ogni riferimento alla *“responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile”*, per l'indebita concessione o attribuzione del beneficio economico, l'inosservanza degli obblighi di pubblicazione, previsti dalla norma in discorso, può essere fonte di responsabilità amministrativa.

Invero, il dirigente che abbia autorizzato l'erogazione di somme in mancanza di pubblicazione, nonché i funzionari che abbiano effettuato detti pagamenti in mancanza di apposita disposizione (ordinativo di pagamento) del dirigente (ovvero essendo a conoscenza della mancata pubblicazione delle informazioni richieste dall'art. 26 del D.Lgs. n. 33/2013), possono incorrere in responsabilità amministrativa.

Il legislatore, inoltre, ha ritenuto di rafforzare l'obbligo di pubblicazione previsto dagli artt.

26 e 27 del D.Lgs. n. 33/2013, disponendo che la mancata pubblicazione debba essere “*rilevata d’ufficio dagli organi di controllo*”, con conseguente eventuale estensione a costoro della responsabilità “omissiva” per i sussidi indebitamente erogati (art. 26, comma 3).

L’art. 46 del D.Lgs. n. 33/2013, come novellato dal D.Lgs. n. 97/2016, infine, ha previsto un’autonoma fattispecie di danno all’immagine, derivante dalla violazione degli obblighi di pubblicazione (svincolata dal previo accertamento di un reato che offenda l’immagine di una P.A.)⁴⁷ ovvero dall’indebito differimento o limitazione dell’accesso civico⁴⁸.

Questa tipologia di danno all’immagine può derivare da condotte omissive dei dirigenti e dei funzionari che omettano di pubblicare, nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito *internet* della P.A., i dati ed i documenti previsti dalla legge, nonché di aggiornare la sezione.

Con costoro potranno concorrere nell’illecito i soggetti obbligati a controllare detto adempimento, tra cui va annoverato anche il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all’art. 43 del D.Lgs. n. 33/2013.

Va precisato che il danno all’immagine potrà prodursi solo qualora siano accertate plurime e reiterate violazioni delle disposizioni del D.Lgs. n. 33/2013, atteso che il danno in discorso per essere risarcibile deve superare una soglia minima di offensività⁴⁹.

2.7. Le responsabilità erariali del responsabile della prevenzione della corruzione.

Com’è noto, per prevenire la realizzazione dei reati di corruzione tutte le amministrazioni pubbliche⁵⁰ devono designare un “responsabile della prevenzione della corruzione” (nel prosieguo anche RPC o, dovendo assumere anche quelle di responsabile della trasparenza, RPCT), da scegliersi tra i dirigenti generali.

A costui compete la “predisposizione del piano triennale anticorruzione” (che dovrà poi essere adottato o aggiornato dall’organo di indirizzo politico entro il 31 gennaio di ogni anno, non può, infatti, essere demandata all’esterno), nonché la verifica dell’efficace attuazione del piano stesso e della sua idoneità⁵¹.

⁴⁷ Sugli obblighi di pubblicazione, si vedano anche le istruzioni fornite dall’ANAC con la delibera 28 dicembre 2016, n. 1310.

⁴⁸ Sull’accesso civico e documentale, si vedano anche le istruzioni fornite dall’ANAC con la delibera 28 dicembre 2016, n. 1309.

⁴⁹ In questi termini, Corte dei conti, Sez. Lombardia, 14 marzo 2014, n. 47.

⁵⁰ L’art. 1, comma 59, della legge n. 190/2012, dispone che le norme relative alla prevenzione della corruzione costituiscono diretta attuazione del principio di imparzialità, di cui all’art. 97 Cost. e sono applicati in tutte le amministrazioni, di cui all’art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

⁵¹ Il sistema di prevenzione della corruzione impone, dunque, a ciascuna P.A. l’adozione di un vero e proprio “piano strategico” che preveda misure concrete, calibrate sulle caratteristiche della singola P.A., per ridurre il rischio della commissione di illeciti da parte dei dirigenti e dei funzionari pubblici.

Il responsabile deve, altresì, verificare, d'intesa con il dirigente competente, lo stato di attuazione della rotazione degli incarichi negli uffici dell'amministrazione particolarmente esposti al rischio corruzione (quelli in cui vengono predisposti i bandi per l'acquisto di beni e servizi, per l'assunzione di personale, nonché quelli preposti al rilascio di provvedimenti autorizzatori o concessori e all'erogazione di sovvenzioni). Al RPC compete anche di individuare il personale da inserire nei programmi di formazione⁵².

Il responsabile della prevenzione della corruzione ricopre di regola anche il ruolo di responsabile per la trasparenza dell'ente⁵³ (pertanto è designato anche con l'acronimo RPCT), nonché quello di garante del rispetto delle disposizioni sull'inconferibilità degli incarichi e sulle incompatibilità di cui al D.Lgs. n. 39/2013⁵⁴, venendo così ad assumere una posizione di garanzia non immune da responsabilità di vario genere come si spiegherà in seguito.

Negli enti locali (comuni e province) il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato *ex lege* nel Segretario dell'ente, salva diversa e motivata determinazione dell'organo di indirizzo politico⁵⁵.

La legge n. 190/2012 ascrive al RPC varie tipologie di responsabilità, tutte discendenti dalla *"commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato"*⁵⁶ ovvero dalle *"ripetute violazioni delle misure di prevenzione"*⁵⁷, prevedendo a carico di costui una sorta di *"colpa di organizzazione"*. Invero, il reticolo di doveri imposti dalla legge RPC, espone costui a responsabilità: penale, disciplinare, dirigenziale e amministrativa patrimoniale.

La responsabilità penale del RPC non è prevista dalla legge n. 190/2012 che, pur avendo attribuito a costui il dovere di vigilare sulla funzionalità e sull'efficacia preventiva del piano anticorruzione, non gli addossa un obbligo specifico di impedire il reato, così da far sorgere una responsabilità penale per omissione, ma può discendere dalle disposizioni generali del codice penale in materia di concorso di persone (art. 110 c.p.c.).

Invero, secondo la giurisprudenza penale, per rispondere del reato altrui è sufficiente aver fornito dolosamente al reo un contributo causale, che abbia almeno agevolato la commissione

⁵² Cfr. art. 1, commi 9 e 16, della legge n. 190/2012.

⁵³ Art. 43 D.Lgs. n. 33/2013.

⁵⁴ Art. 15 D.Lgs. n. 39/2013.

⁵⁵ Cfr. art. 1, comma 7, L. n. 190/2012.

⁵⁶ Art. 1, comma 12, della legge n. 190/2012.

⁵⁷ Art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012.

del delitto (secondo la teoria della causalità agevolatrice)⁵⁸. Pertanto, il responsabile della prevenzione della corruzione potrà essere chiamato a rispondere di un reato di corruzione solo in caso di concorso doloso con il concussore o il funzionario corrotto, avendone “scientemente” agevolato l’attività.

L’art. 1, comma 12, della legge n. 190/2012 prevede, inoltre, che il RPC possa incorrere in responsabilità “amministrativa patrimoniale” (regolata ora dagli art. 18 e ss. del D.P.R. 10-01-1957, n. 3, legge 14-01-1994, n. 20, dalle norme che rinviano a tali disposizioni e dal codice della giustizia contabile), la quale sorge quando un dipendente pubblico o un soggetto legato alla pubblica amministrazione, da un rapporto di servizio, provochi un danno patrimoniale alla propria amministrazione o ad altro ente pubblico, agendo con dolo o colpa grave⁵⁹.

Questa forma di responsabilità potrà essere contestata al RPC dal Procuratore regionale della Corte dei conti, cui spetta l’esercizio dell’azione di responsabilità amministrativa dinanzi alla competente Sezione regionale⁶⁰, nei casi in cui sia accertata la realizzazione di reati di corruzione all’interno della P.A., qualora gli stessi abbiano cagionato danni alla concorrenza (nel caso di alterazione dell’efficacia delle procedure competitive nel settore degli appalti di lavori, forniture e servizi), determinato l’illegittima assunzione e l’indebita remunerazione del personale (compresi i collaboratori a tempo determinato), nonché cagionato danni da disservizio o all’immagine della pubblica amministrazione.

L’eventuale responsabilità amministrativa del RPC sarà la conseguenza del mancato o inadeguato esercizio delle funzioni di prevenzione a lui attribuite dalla legge n. 190/2012 e, dunque, costui potrà essere chiamato a rispondere per “*condotte omissive gravemente colpose*”, qualora costui non abbia predisposto un piano anticorruzione adeguato ovvero non abbia

⁵⁸ Cfr. *ex multis* Cass. pen., Sez. III, 10 gennaio 2017, n. 29219; Cass. pen., Sez. VI, sent., 6 dicembre 2016, n. 1986; Cass. pen., Sez. VI, 22 maggio 2012, n. 36818; Cass. pen., Sez. IV, 22 maggio 2007, n. 24895.

⁵⁹ Il criterio soggettivo di imputazione della responsabilità della “colpa grave” in luogo della “colpa semplice”, previsto dall’art. 1, comma 1, della legge 14 febbraio 1994, n. 20, è stato ritenuto costituzionalmente legittimo quale criterio di bilanciamento tra l’esigenza di efficienza dell’azione amministrativa e quella di imputazione della responsabilità ai pubblici dipendenti. Invero, secondo Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371 “*nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l’istituto qui in esame, la disposizione risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell’attività debba restare a carico dell’apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo*”. Come chiarito *supra*, l’imputazione dei fatti dannosi per colpa grave è ora limitato alle condotte omissive, giusto quanto disposto dall’art. 21 del D.L. n. 76/2020 (convertito con legge n. 120/2020).

⁶⁰ L’art. 1 del D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174, che ha approvato il “Codice della giustizia contabile” dispone che: “*La Corte dei conti alla giurisdizione nei giudizi di conto, di responsabilità amministrativa per danno all’erario e negli altri giudizi in materia di contabilità pubblica*”.

vigilato sul funzionamento di detto piano o, ancora, non abbia sollecitato le attività di formazione o la rotazione degli incarichi nei settori più esposti al rischio di corruzione ovvero abbia omesso le azione di contrasto degli illeciti, di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio della propria attività (ad esempio, a seguito della segnalazione del *whistleblower*).

Naturalmente, rispetto agli autori dei fatti illeciti, la responsabilità del RPC sarà solo sussidiaria⁶¹, essendo fondata sul concorso colposo nell'illecito amministrativo-patrimoniale realizzato dolosamente dal funzionario corrotto (o dai diversi funzionari che abbiano concorso nella commissione degli illeciti che saranno chiamati a rispondere, in solido tra loro, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 1-*quinquies*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20).

Tuttavia, in caso di concorso doloso del RPC nei reati di corruzione, concussione o abuso d'ufficio perpetrati dai dirigenti e funzionari pubblici ovvero dai soggetti legati alla P.A. da un rapporto di servizio, la responsabilità per l'illecito erariale del RPC sarebbe in solido con gli altri concorrenti per l'intero ammontare del danno cagionato all'amministrazione.

⁶¹ La responsabilità sussidiaria è quella imputabile al pubblico impiegato che con colpa grave abbia agevolato (o non ostacolato) l'azione dolosa del responsabile principale dell'illecito erariale. Invero, secondo quanto stabilito dalla Corte dei conti, Sez. riunite, 19 gennaio 1999, n. 4, "*quando concorrono nella produzione dell'evento dannoso condotte dolose e condotte colpose, occorre individuare come obbligazione principale, di carattere restitutorio, quella del soggetto cui sia imputato di avere agito con dolo, e come obbligazione sussidiaria, di carattere risarcitorio, quella facente carico al corresponsabile che abbia agito con colpa grave. Da ciò deriva l'obbligo di eseguire la sentenza di condanna prima nei confronti del debitore principale, e, poi, subordinatamente al non esito di tale tentativo, nei confronti del debitore sussidiario, nei limiti della somma al cui pagamento sia stato condannato*".

CONDANNE CORRUZIONE REGIONI 2021

Corte dei conti												
Condanne Corruzione 2021												
Regione	Immagine	Rito abbr.	Tot. 2021	Disservizio	Rito abbr.	Tot. 2021	Tangente	Rito abbr.	Tot. 2021	Concorrenza	Rito abbr.	Tot. 2021
Abruzzo	157.133,71	3.500	160.633,71	212.038,17		212.038,17						
Basilicata												
Calabria										9.075		9.075
Campania	31.000		31.000	82.936,83	5.000	87.936,83	5.000	9.000	14.000			
Emilia-Romagna	597.194,60	15.000	612.194,60	54.623,59	51.150	105.773,59						
Friuli-V.G.	52354,08		52.354,08	81.115		81.115	24.000		24.000			
Lazio	1.697.187,23		1.697.187,23	3.055.361,36		3.055.361,36	55.950		55.950			
Liguria	501.827,55	10.160	511.987,55									
Lombardia	4.464.653,83	24.000	4.488.653,83	73.167,24	48.900	122.067,24	78.995	7.000	85.995			
Marche	9.000		9.000	73.721		73.721						
Molise												
Piemonte	532.819,58	47.002	579.821,58									
Puglia	80.028,56	47.500	127.528,56	48.687,06		48.687,06						
Sardegna	352.667,75		352.667,75	4.934,83		4.934,83						
Sicilia	236.122		236.122	29.895,55		29.895,55	3.000		3.000			
Toscana	418.123,26	9.339,73	427.462,99	104.337,09		104.337,09	32.480		32.480			
Trentino (Bz)	51.907		51.907									
Trentino (Tn)												
Umbria				76.000		76.000						
Valle D'aosta												
Veneto	324.540,58		324.540,58	12.526,50		12.526,50						
Totale Regioni	9.506.559,73	156.501,73	9.663.061,46	3.909.344,22	105.050	4.014.394,22	199.425	16.000	215.425	9.075	0	9.075
Totale Condanne 2021	13.901.955,68											
di cui Totale Rito Abbreviato 2021	277.551,73											

LE CRITICITÀ DELLA SPESA SANITARIA: DANNI ERARIALI NELLA SANITÀ ⁶²
(V.P.G. PAOLA BRIGUORI E V.P.G. NICOLETTA QUARATO)

Sommario: 1. Premessa. 2. La malpractice medica e la riforma Gelli-Bianco. 3. Il danno iatrogeno nell'attività di indagine delle Procure regionali contabili. 4. Il danno per violazione da parte del medico del sinallagma contrattuale: la violazione del regime di esclusiva e l'incompatibilità. 5. Le altre condotte dannose svolte dal personale del settore sanitario. 6. Il danno causato dalla mala gestione delle risorse disponibili in ambito sanitario.

1. Premessa.

La materia sanitaria continua a registrare, anche nel corso del 2021, una vasta casistica di azioni risarcitorie. La finalità dell'aggiornamento del presente lavoro è, dunque, quella di mostrare uno studio sull'attività requirente, con stretto riferimento alla criticità nella gestione del sistema sanitario, tenendo conto che, per comprendere la complessità del fenomeno, l'esame si estende *tout court* ai dati acquisiti sia con riferimento ai profili oggettivi, poiché riguarda una svariata tipologia di condotte non riconducibili *stricto sensu* alla sola colpa medica (*recte*, al danno iatrogeno), ma a tutte le condotte dannose che ricadono nel settore sanitario (tra le altre: la violazione del contratto di lavoro in esclusiva del sanitario, l'assenteismo, l'attività contrattuale e le fattispecie di danno connesse all'emergenza da COVID-19), sia con riferimento a profili soggettivi, poiché involge le fattispecie di danni causati all'erario a prescindere su quale soggetto pubblico ricada il depauperamento (Stato o Regione).

2. La *malpractice* medica e la riforma Gelli-Bianco.

Come noto, la legge n. 24 dell'8 marzo 2017 (c.d. "Legge Gelli") ha innovato profondamente la materia della responsabilità medica professionale, con indubbe ripercussioni sul piano della responsabilità amministrativa. L'obiettivo principale della riforma è stato quello di ridurre il contenzioso in materia di c.d. "*malpractice* medica", nonché di garantire ai pazienti vittime di casi di malasana risarcimenti più sicuri ed in tempi più brevi.

La riforma Gelli ha, infatti, introdotto un forte cambiamento sul piano della liquidazione del

⁶² Per la persistente attualità del tema, il testo del presente contributo segue, nella sostanza, la medesima linea argomentativa dell'intervento già pubblicato nel volume sull' "Inaugurazione dell'anno giudiziario 2021", diversificandosi, rispetto allo scorso anno, per l'avvenuto aggiornamento dei dati statistici riportati.

danno erariale indiretto, in quanto pone un tetto di risarcibilità nei casi di colpa grave.

Ed, infatti, è previsto che in caso di accoglimento della domanda proposta dal danneggiato nei confronti della struttura sanitaria o sociosanitaria privata o nei confronti dell'impresa di assicurazione titolare di polizza con la medesima struttura, la misura della rivalsa e quella della surrogazione richiesta dall'impresa di assicurazione, ai sensi dell'articolo 1916, primo comma, del codice civile, per singolo evento, in caso di colpa grave, non possono superare una somma pari al valore maggiore del reddito professionale, ivi compresa la retribuzione lorda, conseguito nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, moltiplicato per il triplo. Il limite alla misura della rivalsa, di cui al periodo precedente, non si applica nei confronti degli esercenti la professione sanitaria di cui all'articolo 10, comma 2, ai sensi dell'art. 9, comma 6.

Si tratta di norme non retroattive e, dunque, non applicabili a fatti antecedenti alla loro entrata in vigore. In questi termini, si è espressa, sin da subito, la giurisprudenza contabile⁶³, che ha ritenuto come tale legge non contenga alcuna declaratoria di retroattività, per cui, in applicazione del generale principio espresso dall'art. 11 preleggi, essa non potrebbe spiegare alcun effetto oltre che sui rapporti giuridici esauriti prima della sua entrata in vigore, anche su quelli sorti anteriormente, ma ancora in corso. E ciò a condizione che, come osservato da univoca giurisprudenza di legittimità in tema di *ius superveniens*, la sua applicazione non comporti il rischio di una modifica della disciplina giuridica prevista per il fatto generatore dei rapporti stessi e delle conseguenze dannose poste a base dell'azione (cfr. Cass., n. 16039 del 2 agosto 2016; Cass., n. 16620 del 3 luglio 2013; inoltre, Cass. civ., Sez. III, 18 luglio 2002, n. 10436; Cass. civ., Sez. lav., 3 marzo 2000, n. 2433).

Si rammenta che, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 24/2017, l'azione di rivalsa nei confronti dell'esercente la professione sanitaria può essere esercitata solo in caso di dolo o colpa grave.

Vi sono, poi, una serie di disposizioni che tengono conto del ruolo del sanitario nel contenzioso e del suo coinvolgimento. In particolare, si prevede che, se l'esercente la professione sanitaria non è stato parte del giudizio o della procedura stragiudiziale di risarcimento del danno, l'azione di rivalsa nei suoi confronti può essere esercitata soltanto successivamente al risarcimento avvenuto sulla base di titolo giudiziale o stragiudiziale ed è esercitata, a pena di decadenza, entro un anno dall'avvenuto pagamento.

Inoltre, la decisione pronunciata nel giudizio promosso contro la struttura sanitaria o

⁶³ Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia, n. 53/2018; ID., Sez. centrale d'appello, n. 210/2020, n. 174/2021 e n. 372/2021.

sociosanitaria o contro l'impresa di assicurazione non fa stato nel giudizio di rivalsa, se l'esercente la professione sanitaria non è stato parte del giudizio e, in nessun caso, la transazione è opponibile all'esercente la professione sanitaria nel giudizio di rivalsa.

A ciò si aggiunga che la struttura sanitaria, citata in giudizio dal danneggiato, ha l'obbligo di portare a conoscenza del medico, potenzialmente responsabile, l'avvenuto esercizio dell'azione risarcitoria civile. Come si può senz'altro osservare, l'art. 13 palesa la *ratio* di mettere in condizione l'esercente la professione sanitaria di valutare se agire o meno a tutela della propria sfera personale e patrimoniale anche eventualmente prendendo parte al processo intentato nei confronti della sola struttura d'appartenenza.

Nel prevedere detto adempimento procedimentale, l'art. 13 della legge n. 24/2017 ha, inoltre, previsto che *“l'omissione, la tardività o l'incompletezza delle comunicazioni di cui al presente comma preclude l'ammissibilità delle azioni di rivalsa o di responsabilità amministrativa di cui all'articolo 9”*.

Anche su questo punto la giurisprudenza è chiara nell'osservare che, se tale onere di informazione è da ritenersi pacificamente applicabile a fatti generatori di un evento dannoso successivi all'entrata in vigore della legge, va da sé che anche l'art. 9, comma 7, non avrebbe potuto trovare applicazione se non per le sole situazioni di responsabilità extracontrattuale successive alla sua vigenza, giacché diversamente opinando, non sussistendo nel precedente regime alcun analogo adempimento a carico dell'azienda sanitaria, qualora si ammettesse l'applicabilità del solo art. 9, si perverrebbe all'inammissibile risultato di alterare la disciplina giuridica sostanziale vigente nel momento in cui si è perfezionato l'evento generatore della responsabilità amministrativa – in particolare, per il caso di specie, nel 2007 per ciò che riguarda la condotta causale e nell'ottobre 2012 per la *deminutio patrimonii* – con la definitiva, quanto abnorme, conseguenza di paralizzare ogni possibile azione risarcitoria a tutela del patrimonio pubblico per tutti i fatti antecedenti al 1° aprile 2017 (Corte dei conti, Sez. II d'appello, sent. 11 settembre 2020, n. 210).

Non può negarsi che la previsione dell'obbligatorietà della copertura assicurativa nell'esercizio della professione medica ha ridotto gli ambiti per la configurazione di un danno erariale da risarcire, che ora coincide con tutte quelle ipotesi estreme di fatti dannosi non coperti dalla polizza in tutto o in parte (ovvero coincidenti con la quota rientrante nella franchigia), per i quali l'amministrazione è stata chiamata a rispondere per conto del suo sanitario.

Il rafforzamento⁶⁴ delle previsioni in tema di copertura assicurativa giunge a prevedere che, in caso di cessazione definitiva dell'attività professionale per qualsiasi causa, deve essere previsto un periodo di ultrattività di detta copertura per le richieste di risarcimento presentate per la prima volta entro i dieci anni successivi e riferite a fatti generatori della responsabilità verificatisi nel periodo di efficacia della polizza, incluso il periodo di retroattività della copertura. Questa ultrattività viene estesa anche agli eredi e non può essere assoggettata alla clausola di disdetta.

L'art. 10 della citata L. n. 24/2017 impone alle strutture sanitarie di dotarsi di copertura assicurativa per la responsabilità civile verso terzi e verso i prestatori d'opera, anche per danni provocati dal personale a qualunque titolo operante presso le stesse.

Dopo i primi due decreti attuativi della legge sulla responsabilità professionale sanitaria, relativi all'istituzione dell'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità (D.M. 29 settembre 2017) e all'istituzione ed alla regolamentazione dell'elenco che individua gli enti e 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), ancora si è in attesa dei decreti in materia assicurativa, di cui agli artt. 10 e 14 della legge n. 24/2017.

In particolare, devono essere emanati: il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della salute, che dovrebbe definire criteri e modalità per la vigilanza e il controllo dell'I.V.ASS. sulle imprese di assicurazione che intendano operare in ambito sanitario (art. 10, comma 5, legge n. 24/2017); il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intese con vari enti ed associazioni di categoria, che dovrebbe determinare i requisiti minimi delle polizze assicurative e le condizioni generali di operatività delle altre analoghe misure, anche di assunzione diretta del rischio (art. 10, comma 6, legge n. 24/2017); il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della salute e sentito l'I.V.ASS., che dovrebbe individuare i dati relativi alle polizze di assicurazione stipulate e alle altre analoghe misure, stabilire modalità e termini per la loro comunicazione all'Osservatorio

⁶⁴ Altra novità di cui alla L. n. 24/2017 riguarda la creazione di un Fondo di Garanzia, il quale provvederà a risarcire i pazienti per i danni cagionati da responsabilità sanitaria nel caso in cui: a) il danno risulti eccedente rispetto ai massimali previsti dai contratti di assicurazione stipulati dalla struttura sanitaria o dal medico; b) la struttura sanitaria o il medico risultino assicurati presso un'impresa al momento del sinistro o successivamente si trovino in stato di insolvenza o di liquidazione coatta amministrativa; c) la struttura sanitaria o il medico non abbiano una copertura assicurativa per eccesso unilaterale dell'impresa assicuratrice oppure per sopravvenuta inesistenza o cancellazione dall'albo dell'impresa assicuratrice stessa.

nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità e per l'accesso a tali dati (art. 10, comma 7, legge n. 24/2017).

Non è superfluo osservare come sia fondamentale giungere, nel più breve tempo possibile, ad una completa regolamentazione, al fine di conferire effettività ad una riforma che poggia sui due profili assicurativi, la copertura del sanitario e quella della struttura sanitaria.

Pertanto, come è facilmente intuibile da quanto detto in precedenza in tema di rivalsa, in linea generale si rammenta che le azioni risarcitorie del P.M. contabile hanno natura indiretta, in quanto per lo più conseguono ad accertamenti eseguiti in sede civile o penale ovvero a seguito di transazioni.

Ciò perché, a norma dell'art. 28 Cost., la responsabilità civile del dipendente pubblico verso terzi per fatti commessi nell'esercizio dell'attività si configura come solidale e paritetica rispetto a quella dell'amministrazione di appartenenza. La *ratio* della norma risiede nella necessità di assicurare massima copertura (e solvibilità) al diritto dei terzi danneggiati. Ciò, sul piano della tutela, si traduce nella possibilità per costoro di agire direttamente innanzi al G.O. nei confronti di entrambi i soggetti o di uno di essi – nella specie, medico e struttura sanitaria – e, nel caso di accoglimento della domanda, di ottenere sentenze di condanna nei confronti di entrambi con la logica conseguenza di potersi rivolgere per l'esecuzione direttamente alla P.A. (notoriamente solvibile) per i danni non coperti dalla polizza assicurativa.

Pertanto, ove l'amministrazione sanitaria si trovi ad onorare una decisione di condanna, attingendo alle proprie finanze, si realizzano le condizioni per procedere all'esercizio dell'azione risarcitoria – in rivalsa – del danno indiretto prodotto all'erario dalla *malpractice* del proprio sanitario.

Il contenzioso civile, talvolta, si interseca con quello penale, allorquando evidentemente la condotta del medico assuma profili penalistici ed è configurabile come reato (di norma, reato contro la persona). In tal caso, l'azione civile è esercitata dai soggetti lesi con la costituzione di parte civile nei confronti, appunto, dell'amministrazione e del sanitario.

In conclusione, il danno iatrogeno si collega a una fattispecie eventualmente valutabile su diversi piani (penale, civile e contabile) e, soprattutto, per quanto ci occupa, è oggetto di accertamento in sede di rivalsa innanzi alla Corte dei conti.

Peraltro, il quadro normativo in materia di responsabilità amministrativa ha subito forti cambiamenti negli ultimi tempi e non può essere ignorato l'impatto sulla colpa medica della previsione dell'art. 21 del D.L. n. 76/2020, convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale".

Come noto, tale disposizione ha profondamente innovato la disciplina della condotta illecita gravemente colposa del pubblico dipendente, poiché l'art. 21 ha sospeso la perseguibilità delle condotte attive dannose – sono escluse, infatti, le condotte omissive – commesse con colpa grave fino al 31 dicembre 2021 (data, poi, prorogata al 30 giugno 2023, dal regolamento attuativo del PNRR, ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. h, del D.L. n. 77/2021).

Con la sospensione dell'operatività del giudizio di responsabilità per condotte tenute in tale *spatium temporis* si arriva al paradosso che del danno iatrogeno non possa interamente rivalersi la struttura sanitaria, attraverso l'azione in rivalsa del Pubblico Ministero contabile, tutte le volte in cui residuino a carico del suo bilancio somme non coperte dalla polizza assicurativa, a meno che si perseguano condotte omissive.

Si potrebbe ipotizzare che, in questo tempo di sospensione, tale struttura possa rivolgersi direttamente al giudice ordinario nei confronti del medico responsabile per non rischiare di essere citata, a sua volta, per omissione gravemente colposa.

3. Il danno iatrogeno⁶⁵ nell'attività di indagine delle Procure regionali contabili.

Le Procure che hanno emesso il più alto numero di citazioni con richieste di importi di danno rilevanti per *malpractice* medica sono quelle del Lazio, dell'Umbria, della Liguria, dell'Emilia-Romagna e della Toscana.

La Procura regionale per il Lazio presenta un gran numero di istruttorie e di azioni risarcitorie, che riguardano una casistica ricorrente soprattutto per le conseguenze *post* operatorie o *post partum*, quale quella per errato intervento chirurgico ortopedico dovuto ad inserimento di placche metalliche difettose (A.S.L. pontina, danno contestato: 340.465,16 euro); per danni gravi ed irreversibili causati durante il parto a due gemelli (Ospedale capitolino, sentenza condanna del Tribunale civile, danno contestato: 895.132,41 euro); per danno a seguito di gravi lesioni cerebrali *post-parto* (nosocomio di Roma, danno contestato: 202.308,79 euro); per danno derivante agli eredi per decesso *post-intervento* chirurgico (A.S.L. reatina, danno contestato: 669.116,60 euro, sentenza del Tribunale civile di condanna al risarcimento); per grave danno irreversibile *post-intervento* chirurgico (A.S.L. della provincia romana, danno contestato: 790.669,67 euro, sentenza del Tribunale civile); per danno agli eredi derivante da per decesso *post-operatorio* (A.S.L. capitolina, danno contestato: 592.747,75 euro, sentenza del Tribunale civile); per errato intervento chirurgico ortopedico con conseguente totale impotenza

⁶⁵ Si intende per danno iatrogeno l'aggravamento ascrivibile a condotta imperita del medico delle conseguenze di un fatto dannoso già verificatosi e non imputabile al medico.

funzionale della mano destra, peraltro eseguito da aiuto primario privo della laurea in medicina (A.S.L. romana, danno contestato: 128.440,41 euro, richiesto e concesso il sequestro della somma).

La Procura regionale per l'Umbria si è occupata molto di *malpractice*. Si ricordano le citazioni aventi ad oggetto la richiesta di risarcimento del danno causato nell'espletamento di parto operativo (in un caso aveva causato encefalopatia ipossico-ischemica di minore per ritardo, in un altro caso encefalopatia ipossico-ischemica e sindrome di West di minore per errata gestione del parto); la citazione per lesione iatrogena del nervo ascellare (a titolo di corresponsabilità parziaria *pro quota* gravemente colposa: euro 260.000,00); per il suicidio che ha interessato un adolescente che si era gettato dal 13° piano di un palazzo – a carico dello psichiatra di struttura nosocomiale (a titolo di responsabilità gravemente colposa, in via esclusiva e per l'intero: euro 266.877,26); per omessa diagnosi di malformazioni multiple fetali (a titolo di responsabilità gravemente colposa, in via esclusiva e per l'intero: euro 314.440,00); per lesione completa del nervo mediano polso sinistro (a titolo di responsabilità gravemente colposa, in via esclusiva e per l'intero: euro 105.000,00); per errati interventi chirurgici di frattura e ferita da taglio (a titolo di corresponsabilità parziaria *pro quota* gravemente colposa: euro 88.000,00).

Numerosi sono anche gli inviti a dedurre di detta Procura e hanno riguardato la mancata sterilizzazione di strumentario chirurgico per interventi di cataratta con conseguente sinistro a paziente per cecità; l'errato intervento chirurgico di tendine d'Achille, l'errato intervento di sterilizzazione tubarica, l'errato intervento chirurgico di frattura; l'errato intervento chirurgico di alluce valgo; la lesione midollare iatrogena con conseguente tetraplegia della paziente. Si segnalano, poi, due inviti per danni irreversibili riportati da neonato in fase di parto e per danno da nascita indesiderata per omessa diagnosi e informazioni alla genitrice in relazione alle malformazioni fetali.

Per quanto riguarda la Procura regionale per l'Emilia-Romagna, si rammentano: a) la citazione nei confronti di due medici ospedalieri per *malpractice* sanitaria, per aver trattato radiologicamente per ventidue sedute consecutive il seno sbagliato della paziente (danno contestato in citazione euro 40.000); b) la citazione nei confronti di un medico ospedaliero per aver ommesso senza alcuna ragione di rimuovere dall'arto di una paziente il filo di Kirschner, precedentemente inserito, nonostante fosse ben visibile e dolente al tatto e nonostante avesse dato atto in sede di referto della avvenuta rimozione; c) le azioni di responsabilità per errore medico, quali quello relativo all'esborso sostenuto da un'azienda U.S.L. bolognese di euro

50.000,00⁶⁶, a seguito dell'accordo transattivo intervenuto per il risarcimento degli eredi di un

⁶⁶ La contestazione preliminare di responsabilità veniva rivolta dalla Procura contabile ai tre infermieri professionali coinvolti nella vicenda, in relazione alle condotte gravemente colpose a ciascuno ascrivibili nella causazione dell'evento. Gli accertamenti svolti consentivano di rilevare che l'allarme, relativo al parametro frequenza cardiaca del letto dove era ricoverato il paziente e della centralina di controllo, era stato più volte manualmente disattivato dall'infermiere di turno con la condivisione e il consenso della collega. I medesimi si rendevano responsabili della condotta illecita compendiata nel capo di imputazione penale ed, in particolare, di aver cagionato la morte del paziente, nella qualità di infermieri professionali in servizio presso il reparto, avendo concorso alla disattivazione dei segnali di allarme necessari ad assicurare la tempestività del soccorso e l'assistenza continuativa, al mancato monitoraggio delle condizioni del paziente ad alto rischio di mortalità cardiaca e all'omessa informazione, ai colleghi che subentravano nel turno, della disattivazione degli allarmi e delle condizioni del paziente. Entrambi gli operatori, con condotta negligente e imperita, palesemente contraria agli obblighi di servizio, non annotavano l'operazione di disattivazione nella cartella clinica e nella scheda infermieristica e non effettuavano il necessario passaggio di consegne al personale subentrante nel turno successivo e al medico di riferimento, che procedeva alla disattivazione dell'I.C.D., in previsione dell'intervento programmato di ablazione intracardiaca. A causa della descritta condotta, il paziente ad alto rischio restava in una condizione del tutto non protetta in assenza dell'allarme disattivato durante la notte, senza tra l'altro che il personale preposto all'assistenza nel turno successivo ne fosse stato informato. I due colleghi attuavano la scelta condivisa di realizzare il comportamento antidoveroso che avrebbe loro procurato la tranquillità del turno in assenza dei continui segnali acustici e visivi, laddove il conseguente ritardo nell'intervento di rianimazione si rivelava decisivo per la morte del paziente. Per questi fatti, la sentenza divenuta irrevocabile, applicava all'infermiere di turno, in relazione al delitto di cui all'art. 589 cp., la pena di due anni di reclusione. L'altra infermiera, dichiarata responsabile del reato di omicidio colposo, proponeva ricorso per Cassazione avverso la sentenza di condanna della Corte di appello. L'evento esiziale risultava causalmente riconducibile anche alla condotta illecita di un terzo infermiere che, con sentenza, pure veniva dichiarato colpevole del delitto di cui all'art. 589 c.p. e, dunque, condannato alla pena di mesi quattro di reclusione. La Corte di appello con sentenza divenuta irrevocabile dichiarava, in riforma della sentenza, non doversi procedere in ragione dell'estinzione del reato per intervenuta prescrizione. L'infermiere, che aveva preso in carico il paziente nel momento in cui giungeva all'U.T.I.C., era al corrente dei numerosi episodi di tachicardia ventricolare che avevano determinato nel corso della serata la continua attivazione degli allarmi. Nella mattinata successiva, nuovamente di turno, partecipava al passaggio di consegne con gli infermieri uscenti, in qualità di responsabile del settore, comprendente il posto letto del paziente ed era consapevole delle precarie condizioni del paziente, essendo stato informato dal medico del distacco del defibrillatore in previsione dell'intervento di ablazione, che provvedeva ad annotare personalmente nella scheda infermieristica. La vicenda evidenzia, in capo al terzo infermiere, una condotta negligente di grave violazione degli obblighi di vigilanza e di sorveglianza dei parametri vitali tramite la strumentazione tecnica in dotazione, che si inseriva con efficacia eziologica nella realizzazione del successivo evento morte. Ciò faceva sì che quando il paziente veniva colpito da infarto cardiaco, dovuto alla grave tachicardia ventricolare seguita da fibrillazione ventricolare e da grave aritmia, non interrotte dall'I.C.D., in quanto disattivato, il personale medico infermieristico di turno, data l'assenza dell'allarme sonoro, non si avvedesse dell'accaduto immediatamente, ma quindici minuti dopo, quando iniziava il tentativo di rianimazione cardio-respiratoria ormai tardivo, con conseguente decesso del paziente. La contestazione preliminare di responsabilità per il danno patrimoniale, cagionato all'azienda sanitaria, ripartito da questa Procura in parti uguali, tenendo conto dell'efficienza eziologica del comportamento a ciascuno riferibile, attiene alla condotta gravemente colposa assunta dai tre infermieri professionali, in violazione della diligenza minima richiesta. La macroscopica violazione dei doveri immanenti alla posizione di garanzia, affidata ai tre infermieri professionali in seno all'U.T.I.C., risultava aggravata dalla palese inosservanza di regole minime di prudenza e sprezzante noncuranza dei doveri d'ufficio, a fronte, tra l'altro, del quadro clinico del paziente ricoverato presso il reparto. Sotto il profilo della rilevanza eziologica delle condotte, il contegno assunto degli invitati assumeva un ruolo determinante nella catena causale degli eventi, che portarono al decesso del paziente. In tale prospettiva l'accertamento peritale effettuato in sede penale,

paziente deceduto per arresto cardiaco presso l'Unità di Terapia Intensiva Cardiologica.

La Procura regionale per la Liguria ha agito per un importo di euro 44.000,00 corrisposto da una A.S.L. ad una paziente per le lesioni subite a seguito di un intervento chirurgico. Con sentenza n. 153/2021, la Sezione giurisdizionale ligure, rinvenendo una condotta gravemente colposa per evidente errore commesso nell'ambito di intervento routinario, ha condannato i due medici convenuti in giudizio a risarcire una somma di euro 21.000,00.

Ulteriore fattispecie, inerente al danno indiretto subito da una A.S.L., ha coinvolto un medico oculista e due infermiere impegnate nell'ambito di un intervento di cataratta all'occhio, da eseguirsi presso struttura ospedaliera, per il quale la A.S.L. ha dovuto risarcire il paziente per un ammontare di euro 81.500. In particolare, è stato contestato agli operatori sanitari la colpa grave per la commissione di un errore grossolano per non avere impiegato il prodotto appropriato per il lavaggio dell'occhio del paziente che doveva essere sottoposto ad un intervento di cataratta, causando le immediate reazioni ed alterazioni dell'occhio, avendo utilizzato una siringa con soluzione alcolica. Una infermiera ha definito la propria posizione, accedendo al rito abbreviato, per effetto del pagamento di una somma pari al 33 per cento della quota ascritta e nei suoi confronti il giudizio è stato dichiarato estinto con sentenza n. 200/2021.

Per gli altri due sanitari è stata celebrata l'udienza di discussione e la causa è stata trattenuta in decisione.

Altra azione ha riguardato un medico ginecologo ed un'ostetrica per aver causato, in sede di parto naturale, gravi lesioni a carico di un neonato riguardanti il braccio destro, con conseguente paresi del plesso brachiale dell'arto. Per effetto del danno subito in conseguenza di tale evento, l'A.S.L. corrispondeva ai genitori ed ai familiari del neonato un risarcimento complessivo di euro 430.000,00.

Altra fattispecie ha riguardato una paziente che, a seguito di un intervento chirurgico di microchirurgia derivativa in regione inguino-crutale, aveva subito considerevoli danni che avevano comportato un notevolissimo peggioramento delle proprie condizioni di salute, giungendo a non poter più deambulare né a mantenere la stazione eretta per periodi prolungati.

Al medico che aveva eseguito l'intervento chirurgico, primario del reparto ospedaliero ed al secondo operatore, che collaborò con il medesimo, è stato contestato il danno indiretto subito dall'azienda ospedaliera per effetto del risarcimento corrisposto alla paziente nella misura di

confermava che le pratiche rianimatorie, che sarebbero state poste in essere, in caso di tempestiva segnalazione della patologia, avrebbero evitato la morte del paziente. Sicché la tardività dell'intervento terapeutico, a fronte della crisi cardiaca trovava il suo diretto antecedente causale nel comportamento antidoveroso degli infermieri, che cagionava la mancata segnalazione della intervenuta crisi cardiaca.

euro 350.000,00. Risultava essere stata disposta l'esecuzione di tale intervento chirurgico senza osservare le condizioni prescritte dalle linee guida vigenti all'epoca dei fatti.

Da ultimo, si segnala l'azione che ha ad oggetto un danno indiretto⁶⁷ conseguente a morte del paziente, che ha coinvolto numerosi medici.

La Procura regionale per il Friuli-Venezia Giulia ha emesso tre atti di citazione per danni indiretti, accertati in euro 567.000,24, complessivamente subiti in conseguenza della necessità di risarcire terzi delle lesioni prodotte con condotte gravemente colpose durante l'esecuzione di interventi chirurgici/diagnostici/terapeutici (*ante* Legge "Gelli").

In un caso, la Procura ha chiamato a rispondere a titolo di responsabilità amministrativa il dirigente medico *pro tempore* presso il Reparto di Terapia Intensiva-Rianimazione di uno degli ospedali del territorio regionale, per aver questi, con la propria condotta gravemente colposa, cagionato il danno erariale quantificato in euro 500.000,00, per aver omesso di adottare quelle misure di cautela indispensabili a prevenire l'estubazione accidentale auto-inferta da un paziente e di porre in essere ogni trattamento e/o intervento tempestivo, atto a prevenire ovvero a risolvere la conseguente condizione di ipossiemia acuta, che si è così prolungata almeno per 10 minuti.

Con gli altri due atti, si sono contestati danni per euro 16.269,00 (a tre dirigenti medici per omessa diagnosi di gravidanza extrauterina) e per euro 50.731,24 (ad un dirigente medico per

⁶⁷ In particolare, è risultato che un paziente dopo aver subito in ospedale, nel reparto chirurgia, un primo intervento chirurgico di resezione anteriore del retto, dopo le prime due giornate in cui il decorso appariva complessivamente regolare (sostanzialmente asintomatico), iniziò a manifestare segni indicativi dell'esistenza di gravi problematiche, in particolare comparvero indici evocativi della sepsi che caratterizzò il quadro complessivo del paziente. Nella prima e seconda settimana immediatamente successiva al primo intervento, emersero ulteriori segni evidenti del peggioramento delle condizioni del paziente. Dopo l'esecuzione di due T.A.C., a distanza di circa una settimana che attestarono evidenti segnali del peggioramento in atto, i medici del reparto di chirurgia continuarono ad astenersi dall'intervenire con immediatezza. Solamente a distanza di ulteriori due settimane dall'ultima T.A.C. eseguita ed a seguito della comparsa di ulteriore ripetuta sintomatologia, tra cui febbre elevata, il paziente venne sottoposto ad intervento chirurgico d'urgenza in stato di *shock* settico, valutato in condizioni molto gravi sotto un profilo anestesilogico, tanto da essere inquadrato in categoria propria di paziente moribondo con poche possibilità di sopravvivenza. Dopo tale intervento, venne ricoverato nel reparto di rianimazione in condizioni oramai del tutto compromesse. A seguito di ulteriore peggioramento, dopo circa due settimane dal secondo intervento eseguito d'urgenza ed esecuzione di ulteriore T.A.C., il paziente fu sottoposto ad un terzo intervento, anche questo d'urgenza. Le condizioni di salute del paziente peggiorarono progressivamente nei successivi giorni sino al decesso, avvenuto a meno di una settimana dall'ultimo intervento. Gli eredi del paziente deceduto avanzarono richiesta risarcitoria ed, a seguito di articolate trattative, l'A.S.L. versò a tutti gli eredi una somma complessiva di euro 420.000,00. È stato contestato ai predetti medici di non aver colto i molteplici segnali sintomatici della pericolosa situazione, in cui versava il paziente, che stava progressivamente peggiorando e, dunque, di essersi resi responsabili di un grave ritardo diagnostico e terapeutico, che determinò quell'aggravamento delle condizioni di salute assolutamente letale per il paziente, tanto che quando fu operato d'urgenza era oramai in stato di *shock* settico.

esecuzione cistectomia senza isolamento delle strutture nervose, in particolare del nervo toracico lungo, leso durante l'intervento).

La Procura regionale per la Toscana ha esercitato diverse azioni di responsabilità di notevole importo, tra cui si rammentano quelle: per circa 2 milioni e 500 mila euro, conseguente ad una errata prestazione sanitaria (ritardo nell'effettuazione del taglio cesareo), che ha determinato gravissimi danni irreversibili sul neonato; quella esitata nella sentenza n. 436/2021, emessa nei confronti di una ostetrica ed una ginecologa, per errata prestazione sanitaria, determinante un gravissimo deficit motorio e cognitivo in una neonata (danno pari a 262 mila euro); la citazione a carico di un chirurgo per asportazione ad un paziente del rene sano al posto di quello malato (danno pari a 445 mila euro).

Infine, si segnala che la Procura regionale per l'Abruzzo ha emesso atto di citazione per risarcimento danni da lesioni per un importo di euro 200.000,00.

Per quanto riguarda la Procura regionale per la Puglia si rammenta l'azione (l'udienza è fissata per l'aprile 2022) relativa ad una vicenda avvenuta nel 2017 presso un ospedale pediatrico, che ha riguardato una dodicenne, che era deceduta a seguito di complicanze da ricovero per una frattura del femore⁶⁸.

⁶⁸ A causa del dolore alla coscia destra ed alla evidente deformità, fu trasportata dalla madre presso il pronto soccorso, ove giunse alle ore 21:21. Qui fu visitata e, a seguito dell'esecuzione di un'indagine radiografica, le fu diagnosticata la frattura del femore destro; eseguì consulenza ortopedica, le fu immobilizzato l'arto inferiore destro con valva di cartone e fu trasferita presso l'Unità Operativa (U.O.) di Ortopedia Pediatrica. Alle ore 23.00 dello stesso 15 settembre 2017, si ricoverò nella suddetta U.O.; la frattura scomposta del terzo medio diafisario del femore destro richiese il posizionamento di un filo metallico trans-osseo sopra condiloideo femorale ed il successivo posizionamento dell'arto su lettino di Zuppinger in trazione con quattro chilogrammi di peso. Il giorno seguente, effettuata una radiografia di controllo, i sanitari del reparto di ortopedia consigliavano l'intervento chirurgico, onde evitare problematiche di errata calcificazione ossea, negative per una bambina di 12 anni anche considerata la semplicità dell'intervento. Sempre in data 16/09/2017, si eseguiva sulla paziente un E.C.G. con visita cardiologica, prelievo ematochimico e RX femore in 2 proiezioni. I sanitari decidevano di effettuare l'intervento chirurgico il successivo 19 settembre 2017. L'intervento chirurgico iniziava alle ore 9.45 e terminava alle ore 11.00, come si evince dalla cartella clinica della paziente. La paziente presentava da subito un aumento oltre soglia di ETCO2, aumento della temperatura corporea cui susseguirono una serie di eventi negativi che determinarono il decesso alle ore 15:45 per scompenso cardio-circolatorio irreversibile associato a Coagulazione Intravascolare Disseminata (C.I.D.) in paziente che presentava un quadro di ipertermia maligna in corso di anestesia generale. Con nota del 12.10.18, inoltrata anche ai sanitari coinvolti, formulata dall'avvocato per conto di parenti e congiunti della minore, è stato richiesto il risarcimento danni a seguito del decesso, denunciando sia le condotte dei due medici che hanno avuto in cura la bambina (il medico anestesista ed il direttore della medesima unità), sia alcune carenze della struttura. Con lettera del 23.4.2019, la direzione generale dell'azienda ha segnalato l'opportunità di procedere all'avvio delle trattative stragiudiziali con lo studio legale, con invito ai medici a volervi partecipare, come previsto dall'art. 13 della L. n. 24/2017. Conseguentemente, l'azienda ha avviato l'istruttoria finalizzata all'accertamento del danno ed alla individuazione dell'ascrivibilità del nesso causale e la responsabilità oggettiva dell'azienda ospedaliera. Nel corso della predetta istruttoria, l'azienda ha conferito apposito incarico legale ai consulenti medico-legali interni, che hanno redatto perizia medico-legale, quantificando il danno a titolo di danno biologico e

La Procura, sulla scorta della normativa applicabile *ratione temporis* ossia della legge n. 24/2017 (c.d. “Legge Gelli-Bianco”), ha chiamato in giudizio i due medici responsabili (l’anestesista ed il responsabile della Unità di anestesia e rianimazione dell’ospedale pediatrico), parametrando il risarcimento ad una sola annualità (quella in cui è stata posta la condotta: anno 2017) della retribuzione lorda percepita per un ammontare complessivo di euro 192 mila euro circa.

Altra azione ha riguardato una vicenda, avvenuta ad un istituto di ricovero e cura a carattere scientifico, relativa ad una definizione transattiva, deliberata con atto del direttore generale n. 45 del 7 febbraio 2017, tra l’istituto medesimo ed una paziente oncologica sottoposta a cure presso lo stesso. Dalla transazione è emerso che la paziente, sottoposta ad un intervento di mastectomia totale destra, ha effettuato in seguito otto cicli di chemioterapia e ulteriori cicli di radioterapia presso l’U.O. di Radioterapia, erroneamente effettuati presso la parete toracica

patrimoniale, subito dai congiunti su indicati. Nel frattempo, con comunicazione in data 01/02/2019, il Sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica, nell’ambito del procedimento emetteva avviso di conclusione delle indagini preliminari nei confronti dei sanitari, per i delitti di cui agli artt. 113, 589 e 590-*sexies* c.p. I congiunti della minore adivano il Tribunale ordinario, ex art. 696-*bis* c.p.c. Alla prima udienza, venivano nominati i CC.TT.UU. che, all’incontro in data 09/09/2019, invitavano le parti ad addivenire ad una soluzione conciliativa. Nel corso dei successivi incontri, all’esito delle interlocuzioni tra le rispettive parti, i CC.TT.UU. formulavano proposta conciliativa che prevedeva il riconoscimento dell’importo di euro 700.000 in favore dei ricorrenti, oltre al pagamento delle spese legali determinate in euro 50.000. Le compagnie assicuratrici dei medici comunicavano l’impossibilità, da asseriti termini contrattuali, di partecipare alla rifusione del danno, né i medici manifestavano tale disponibilità. Con comunicazione del 17/09/2019, l’A.O. riscontrava la proposta segnalando che non poteva essere accettata, in quanto eccedente la quantificazione operata applicando le tabelle del Tribunale di Milano e Roma. Seguiva, quindi, il deposito della C.T.U. e la rinnovazione della proposta conciliativa nei termini precedentemente comunicati. Anche in questo caso, i medici non manifestavano disponibilità alla rifusione del danno. I ricorrenti introducevano, di conseguenza, ricorso ex art. 702 c.p.c. dinanzi al Tribunale ordinario, individuando come parte processuale resistente solo l’azienda ospedaliera, che ha dato comunicazione ai due medici dell’avvio del giudizio. Anche in questo caso, l’A.O. si costituiva in giudizio chiedendo l’integrazione del contraddittorio nei confronti dei due medici, già litisconsorti nel giudizio ex art. 696-*bis* c.p.c. All’esito della prima udienza, il magistrato istruttore invitava le parti a formulare rispettive proposte conciliative. In seno all’azienda ospedaliera, a seguito delle risultanze rinvenute durante la seduta del Comitato Valutazione Sinistri, presso la Struttura Burocratico Legale dell’A.O.U., si è proceduto alla valutazione del danno biologico e patrimoniale subito. In tale occasione, si è valutato il danno biologico e morale, esaminato sotto il profilo dell’*an debeatur* e del *quantum debeatur*, così come rilevato nella relazione medico legale aziendale e, per tale motivo, si è deliberato di autorizzare una chiusura transattiva del sinistro sino alla concorrenza dell’importo di euro 592.658,26 già comprensivo di personalizzazione massima, danno morale, oltre al contributo delle spese legali pari ad euro 37.152,02. Il giudice, nel prendere atto della volontà rispettivamente manifestata all’esito delle negoziazioni, emetteva ordinanza ex art. 185 c.p.c., proponendo la corresponsione dell’importo di euro 630.170,00 in favore di tutti gli eredi ricorrenti, a tacitazione di qualunque pretesa connessa a tale titolo. Con comunicazione del 02/10/2020, l’A.O. chiedeva ai medici coinvolti di manifestare la propria disponibilità a rifondere il suddetto importo, anche per il tramite delle rispettive compagnie assicuratrici. Detta richiesta restava tuttavia inevasa. L’A.O. procedeva, quindi, previa approvazione con delibera n. 1503/2020, alla sottoscrizione di un atto di transazione con i ricorrenti e con tre mandati (nn. 8185, 8156 e 8157 del 30.11.2020) procedeva al pagamento ai ricorrenti dell’importo stabilito.

sinistra e, successivamente, effettuati sulla parte corretta.

La paziente, constatata la suddetta negligenza, ha esperito processo di mediazione ex D.Lgs. n. 28/2010 innanzi ad un organismo di conciliazione, per risolvere stragiudizialmente la vertenza e conseguire in via bonaria tutela indennitaria e/o risarcitoria per i danni subiti; l'istituto ha aderito a tale procedura e, a fronte del parere positivo del Comitato Valutazione Rischio del 18.01.2017, ha corrisposto alla paziente la somma di euro 40.000, allo scopo di evitare l'alea di un giudizio e la divulgazione di informazioni circa l'operato del personale dell'istituto stesso.

Dei 40.000 euro, alla struttura sanitaria euro 15.000 sono stati rifusi dalla compagnia assicurativa, per cui la Procura ha agito nei confronti del medico responsabile solo per i restanti euro 25 mila.

La Procura regionale per la Calabria ha emesso una citazione nei confronti di un medico, per oltre 124 mila euro, per un danno causato ad un'A.S.P. calabrese. Si tratta di un'ipotesi di decesso del paziente determinato, secondo i consulenti, dalla mancata tempestiva diagnosi e trattamento della dissezione aortica acuta; in definitiva, si è verificato perché non è stata interrotta la catena di eventi che hanno causato l'evento morte (dissezione acuta, mancata diagnosi e trattamento cardiocirurgico, perforazione della parete aortica, emopericardio, tamponamento cardiaco ed arresto cardiocircolatorio).

La stessa Procura ha emesso invito a dedurre, per oltre 194 mila euro, per danno causato ad altra A.S.P., prodotto da un medico per gli esiti di un intervento chirurgico otorinolaringoiatrico, che aveva determinato la compromissione delle carotidi a seguito, come accertato dalla consulenza medico legale, di un inappropriato sistema di clippaggio per impedire il sanguinamento. Il comune denominatore delle prime due vicende è che le lesioni hanno determinato il decesso del paziente e che non ricadono nell'applicazione della Riforma Gelli.

La Procura regionale per la Sicilia, dopo aver contestato l'ingente danno erariale per un fatto gravissimo di errore sanitario, sfociato nel decesso dopo atroci sofferenze di una paziente, a cui per un vizio di trascrizione era stata somministrata una dose di chemio terapia sovradimensionata (90 anziché 9), ha anche proposto l'azione revocatoria nei confronti del medico, convenuto nel giudizio di responsabilità e della di lui moglie, i quali avevano conferito un bene immobile in fondo patrimoniale.

4. Il danno per violazione da parte del medico del sinallagma contrattuale: la violazione del regime di esclusiva e l'incompatibilità.

Il rapporto di lavoro dei medici del S.S.N. è regolato dai contratti collettivi di settore. Si ricorda che il medico specialista può essere legato, all'amministrazione sanitaria, in forza di un rapporto di lavoro esclusivo ovvero non esclusivo. Nel primo caso, costui ha diritto a percepire, tra le varie voci, l'indennità di esclusiva. Peraltro, l'esercizio dell'attività libero-professionale – *intramoenia* ed *extramoenia* – deve essere sempre autorizzato.

Per attività libero-professionale intramuraria si intende l'attività che la dirigenza del ruolo sanitario medico e non medico esercita fuori dell'orario di lavoro, in favore e su libera scelta dell'assistito pagante, ad integrazione e supporto dell'attività svolta presso le strutture sanitarie pubbliche accreditate presso il Servizio Sanitario Nazionale.

L'introduzione nell'ordinamento della possibilità per il personale medico, operante presso le strutture pubbliche, di effettuare tale tipo di attività è stata disciplinata dal D.Lgs. n. 502/1992 che, all'art. 15-*quater* ("Esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario"), ha previsto che *"I dirigenti sanitari, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, con i quali sia stato stipulato il contratto di lavoro o un nuovo contratto di lavoro in data successiva al 31 dicembre 1998, nonché quelli che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, abbiano optato per l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria, sono assoggettati al rapporto di lavoro esclusivo"*.

Il successivo art. 15-*quinquies*, comma 3, D.Lgs. n. 502/1992 cit. configura l'esercizio di attività libero-professionale *intramoenia* ed *extramoenia* allargata nell'ottica di dare garanzia di *"un corretto ed equilibrato rapporto tra attività istituzionale e corrispondente attività libero professionale"*, anche al fine di concorrere alla riduzione progressiva delle liste di attesa, con i conseguenti limiti rappresentati dalla necessaria prevalenza dell'attività istituzionale rispetto a quella libero-professionale, da esercitarsi nella salvaguardia delle esigenze del servizio e della prevalenza dei volumi orari di attività necessari per i compiti istituzionali, nel rispetto dei piani di attività previsti dalla programmazione regionale e aziendale e nel doveroso rispetto dei relativi volumi prestazionali e dei tempi di attesa concordati con le *équipes*, ferma la possibilità di verifica da parte di appositi organismi e la previsione di specifiche sanzioni.

Anche per la c.d. *"intramoenia allargata"* (l'attività libero-professionale svolta in spazi sostitutivi fuori dell'azienda) particolarmente stringenti sono i limiti ed i presupposti ad essa inerenti, atteso che tutte le disposizioni che la consentono sottolineano l'eccezionalità e la transitorietà dell'utilizzo di spazi sostitutivi fuori dell'azienda ed, in alternativa, degli studi professionali.

In tal senso, l'art. 72, comma 11, della L. n. 448/1998 ha stabilito che il direttore generale, fino alla realizzazione di strutture idonee e spazi distinti per l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria in regime di ricovero ed ambulatoriale, è tenuto ad assumere le specifiche iniziative per reperire fuori dell'azienda spazi sostitutivi in strutture non accreditate presso il S.S.N., nonché ad autorizzare l'utilizzo di studi professionali privati e ad attivare, altresì, misure atte a garantire la progressiva riduzione delle liste d'attesa per le attività istituzionali, sulla base di quanto previsto da un atto di indirizzo e coordinamento da adottare con D.P.C.M.

Tale atto, di fatto intervenuto in data 27 marzo 2000, ha previsto l'utilizzo dello studio professionale solo in carenza di strutture e spazi aziendali e fino alla data del completamento, da parte dell'azienda sanitaria, degli interventi strutturali necessari ad assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale, fermo restando la possibilità, riconosciuta all'azienda stessa, di vietarne l'uso nel caso di possibile conflitto di interessi.

I limitati margini di utilizzo dello studio professionale privato, ai fini dello svolgimento di attività in *intramoenia* allargata, sono stati, poi, confermati dalla successiva legislazione primaria, L. n. 120/2007 (art. 1, comma 2), che ne ha ribadito la necessaria autorizzazione da parte dell'azienda datrice di lavoro.

Tutti i richiamati vincoli all'esercizio dell'attività libero-professionale trovano per coloro che non abbiano scelto il regime di *extramoenia* – bensì quello di *intramoenia* ed *intramoenia* allargata, con connesso obbligo di esclusiva – adeguata compensazione nel disposto del comma 5 del medesimo art. 15-*quater* del D.Lgs. n. 502/1992 cit., ove si prevede che “*I contratti collettivi di lavoro stabiliscono il trattamento economico aggiuntivo da attribuire ai dirigenti sanitari con rapporto di lavoro esclusivo ai sensi dell'articolo 1, comma 12, della Legge 23 dicembre 1996, n. 662, nei limiti delle risorse destinate alla contrattazione collettiva*”.

In esecuzione dell'anzidetta disposizione, è stata prevista l'erogazione dell'“indennità di esclusiva”, ex art. 43 C.C.N.L. dell'8.6.2000, “la retribuzione di risultato”, ex art. 47, comma 4, stesso C.C.N.L. e “la retribuzione di posizione in misura integrale”, ex art. 47, commi 1 e 2, C.C.N.L. cit.

Ciò premesso, diverse sono le azioni esercitate dalla Procure regionali in tema di danno erariale per violazione del rapporto di esclusiva ovvero per violazione delle norme in materia di autorizzazione di incarichi extraistituzionali (art. 53 TUIP).

La Procura regionale per il Friuli-Venezia Giulia ha emesso atto di citazione esitato in una sentenza di condanna (sent. n. 75 del 2021), con la quale è stata parzialmente accolta la domanda della Procura nei confronti di un medico, primario di urologia e direttore del dipartimento

chirurgico di un presidio ospedaliero della regione.

A questi, nel 2020, erano stati contestati l'indebita percezione dell'indennità di esclusiva in presenza di attività libero-professionale privata svolta in violazione e al di fuori del regime *intramoenia* – e con realizzazione, ad avviso della Procura, di un regime di *extramoenia* di fatto – e l'omesso riversamento, ex art. 53, comma 7-*bis*, del D.Lgs. n. 165 del 2001, dei compensi delle prestazioni specialistiche rese in ospedale, ma in violazione del regime cui era tenuto (e, quindi, in attività professionale extramuraria di fatto), senza transito dei pazienti, per prenotazioni e pagamenti, dall'ufficio prenotazioni e cassa o rilascio di alcuna certificazione agli utenti visitati (n. 2.515 visite, con incassi non sottoposti a tassazione, nel periodo di tempo 2011-2016).

La Sezione, pur riconoscendo e ammettendo la prova delle numerosissime visite “in nero” effettuate dal primario, sottratte alle registrazioni nel sistema dell'azienda sanitaria, ha ritenuto che ciò possa concretizzare solo l'irregolarità dell'attività intramuraria, difettando, invece, la prova di quella extramuraria di fatto ed ha condannato il medico a risarcire la sola quota parte dei compensi che all'azienda stessa spettava a titolo di ristoro onnicomprensivo dei costi per le attività professionali svolte in attività professionale intramuraria.

La Procura regionale per l'Emilia-Romagna ha emesso diverse citazioni sul tema. Degna di nota è la citazione in giudizio del primario ospedaliero che, utilizzando risorse pubbliche ed impiegando personale assegnato al suo reparto, svolgeva in ambito ed in orario di lavoro, in violazione dell'obbligo di esclusività, attività extra-istituzionale assolutamente incompatibile per conto di strutture sanitarie private (danno contestato euro 1.182.737,94). La significatività della vicenda risiede nel concreto abuso della posizione istituzionale rivestita dal primario e nella plateale situazione di conflitto di interessi determinatasi in capo al medesimo, oltre che nella acclarata plurima violazione degli obblighi di servizio nei confronti dell'azienda sanitaria di appartenenza.

Si segnala, poi, più in generale la condotta illecita tenuta da un dirigente A.U.S.L. – titolare di contratto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo pieno con profilo professionale di dirigente ingegnere – per lo svolgimento di numerose consulenze tecniche di parte in procedimenti giudiziari civili e penali ed altri incarichi professionali conferiti da privati, in assenza della richiesta di specifica autorizzazione all'amministrazione di appartenenza.

In particolare, sono stati distinti gli incarichi di C.T.U., per i quali non è dovuta alcuna autorizzazione in ragione del relativo obbligo di assolvimento come “ausiliario del giudice”, da quelli svolti come consulente tecnico di parte (C.T.P.), suscettibili di necessaria previa autorizzazione dell'A.U.S.L., in assenza della quale è doveroso il riversamento

all'amministrazione di appartenenza dell'*aliunde perceptum*. La sentenza n. 251 del 2021 ha accolto in misura pressoché integrale le richieste della Procura, con conseguente condanna del dirigente al pagamento di euro 82.861,22.

Anche la Procura per la regione Puglia si è occupata di numerosi casi di svolgimento illegittimo di attività *extramoenia*.

Una prima citazione ha riguardato un dirigente medico, primario del Reparto di Ortopedia di un presidio ospedaliero autorizzato ad operare in regime professionale di c.d. "intramoenia allargata" presso il proprio studio professionale privato e che, in regime di partita IVA, risultava aver effettuato numerose prestazioni libero-professionali di varia natura, quali visite e consulenze medico legali, attività peritali, di docenza e visite private, in assenza delle prescritte autorizzazioni di cui all'art. 53, comma 7, del D. Lgs. n. 165/2011, senza riversamento nelle casse della A.S.L. delle percentuali di spettanza ed in palese violazione dei doveri di esclusività. Attualmente il procedimento è pendente per la definizione con il rito abbreviato.

Altra citazione ha riguardato un dirigente medico del Reparto di Ginecologia-Ostetricia presso un presidio ospedaliero, condannato, con sentenza definitiva, per peculato per aver omesso il versamento della quota parte dei corrispettivi di spettanza dell'amministrazione di appartenenza contestando anche la violazione del vincolo di esclusività e l'inosservanza della normativa in materia di *intramoenia* allargata, per effetto del consistente volume di prestazioni rese presso il proprio studio professionale documentate da numerose fatture per prestazioni libero-professionali sanitarie.

La Procura regionale per il Veneto ha citato in giudizio un medico dipendente dell'A.U.L.S.S. euganea per danno corrispondente alla retribuzione percepita per l'attività libero-professionale non consentita e non dichiarata, svolta presso l'ambulatorio privato, durante la persistenza del rapporto di lavoro con l'A.U.L.S.S. e, quindi, svolta contestualmente, in violazione dell'art. 53, comma 7, del D.lgs. n. 165/2001.

La Procura ha, inoltre, invitato a dedurre un docente universitario in servizio presso un'università, il quale ha svolto attività extraistituzionale incompatibile con l'attività di docenza, in violazione delle norme sulla incompatibilità e cumulo di impieghi prevista all'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001, il cui primo comma rinvia alla disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

Nello specifico, risultava che questi – medico in regime di esclusiva – aveva costituito una società a responsabilità limitata, assumendo la carica di Amministratore Unico, nonché di Direttore Tecnico e nominato Consigliere e Presidente del Consiglio di amministrazione a

tempo indeterminato, con poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione.

La Procura per la regione Umbria aveva avviato la c.d. “Operazione Panacea” già lo scorso anno e ha continuato le indagini nel corso del 2021. L’istruttoria aveva avuto inizio dall’informativa della Guardia di Finanza, intestata sia alla Procura regionale per il Lazio che alla Procura regionale per l’Umbria, per quanto di rispettiva competenza, nei confronti di tre medici dipendenti di un’azienda ospedaliera umbra per indebita percezione dell’indennità di esclusività non dovuta, attesa l’attività professionale illecitamente prestata dai medesimi presso uno studio medico sito nel Lazio.

Da ultimo, si segnala che la Procura regionale per la Campania ha agito contro la violazione degli obblighi organizzativi e contabili dell’attività libero-professionale c.d. “intramuraria allargata” (A.L.P.I. allargata), contestate a dirigente medico ginecologo in servizio presso un’A.O.R.N. avellinese con rapporto di lavoro c.d. “in esclusiva”.

Il medico era autorizzato allo svolgimento dell’A.L.P.I. allargata presso un proprio studio medico privato dove, tuttavia, nell’ambito di attività d’ispezione e verifica fiscale, i militari della G.d.F. avevano rinvenuto evidenze dello svolgimento (negli anni 2014-2016) di visite mediche prive di alcuna registrazione contabile e fiscale presso l’azienda ospedaliera di appartenenza e con compensi regolati in contanti.

Da tali contestazioni discendevano sia l’avvio di procedimento penale (imputazione di truffa e reati fiscali), definito dall’imputata con sentenza ex art. 444 c.p., sia l’avvio di un procedimento disciplinare culminato in una sanzione disciplinare irrogata dall’A.O. di appartenenza, con contestuale riversamento, da parte dell’interessata, della quota parte di spettanza dell’A.O. sull’importo dei compensi professionali oggetto di accertamento in sede tributaria.

L’addebito di responsabilità amministrativa ha riguardato il danno di euro 43.181,78 patito dall’A.O. sotto il profilo degli emolumenti stipendiali, corrisposti con l’applicazione delle componenti strettamente legate all’esclusività del rapporto, da ritenersi indebite a fronte dell’accertato svolgimento di attività non rientrante nel perimetro dell’A.L.P.I. allargata autorizzata.

5. Le altre condotte dannose svolte dal personale del settore sanitario.

In tema di vaccinazioni, per la specificità delle funzioni di cura e di diagnosi dei pazienti, proprie del medico, sono state accertate condotte illecite “tipiche”, quali quelle connesse alla delicata attività di somministrazione dei vaccini, che, mai come in questo periodo, si connota di attualità.

La Procura regionale per il Friuli-Venezia Giulia ha emesso un invito a dedurre nei confronti di un medico convenzionato, il quale aveva registrato falsamente a sistema l'avvenuta vaccinazione antinfluenzale di pazienti *over* 60 di età, esponendo ad inutile spesa il S.S.R., che ha sopportato illegittimi costi per l'acquisto dei vaccini – non più comunque utilizzabili perché lasciati scadere – e per l'erogazione dei compensi e degli incentivi per tali operazioni, previsti dalla normativa contrattuale statale, regionale e dagli atti aziendali in ragione del raggiungimento – disatteso – di un obiettivo di politica sanitaria.

Con riguardo, invece, alla diversa fattispecie relativa alla violazione delle norme sulla prescrizione di farmaci, la Procura regionale per il Friuli-Venezia Giulia ha emesso un invito a dedurre – con ricorso per sequestro conservativo *ante causam* – nei confronti di un medico convenzionato con il S.S.R., che prescriveva illecitamente a soggetti tossicodipendenti, suoi pazienti e non, farmaci a base di ossicodone (oppiaceo).

Mancava, infatti, il piano terapeutico del Dipartimento delle dipendenze, che in ogni caso non avrebbe prescritto quei farmaci, validi, invece, nella terapia del dolore grave, che, in specie, non sussisteva. Le quantità prescritte sono risultate anche eccedenti rispetto a quanto normativamente previsto (anche nel tempo massimo di durata della terapia). Il danno, accertato in euro 103.831,63, è stato parametrato alla spesa per farmaci inutilmente posti a carico del Servizio Sanitario Regionale. Con decreto n. 5 del 2021, è stato autorizzato, inoltre, il sequestro su immobili e rapporti finanziari sino all'importo contestato nell'invito a dedurre.

Nel diverso ambito della percezione di emolumenti non dovuti, un'indagine di rilievo, iniziata nel 2020 e proseguita nel 2021, è stata quella svolta dalla Procura regionale per la Campania relativa ad una indennità indebitamente corrisposta ai medici del servizio di emergenza urgenza (118), in violazione della normativa contrattuale nazionale vigente (indennità non dovute ai medici convenzionati del settore emergenza sanitaria territoriale nell'arco temporale, che va dal mese di aprile del 2005 al mese di maggio del 2020, in violazione del disposto di cui all'art. 98 dell'Accordo nazionale integrativo con i medici di medicina generale, sottoscritto in data 23 marzo 2005, che contempla una indennità oraria omnicomprensiva inglobante tutte le voci di costo aggiuntivo previste dalla precedente disciplina).

A seguito dell'istruttoria della Procura sono state immediatamente sospese l'erogazione dell'indennità in questione, con un evitato danno di elevate dimensioni finanziarie, atteso il considerevole numero dei medici interessati. Tale questione, che ha avuto un diffuso rilievo mediatico sia sulla stampa locale che nazionale, ha anche determinato un mirato intervento del legislatore per placare le proteste sollevate dai sanitari avverso le richieste di recupero delle

somme indebite, essendo stato introdotto l'art. 24-bis al D.L. 22 marzo 2021, n. 41, con la legge di conversione n. 69 del 21 maggio 2021, con il quale *“Al fine di tutelare il servizio sanitario e di fronteggiare l'emergenza epidemiologica conseguente alla diffusione del virus SARS-CoV-2, le somme corrisposte al personale medico convenzionato addetto al servizio di emergenza-urgenza fino al 31 dicembre 2020, a seguito di prestazioni lavorative rese in esecuzione di accordi collettivi nazionali di lavoro o integrativi regionali regolarmente sottoscritti, non sono ripetibili, salvo che nei casi di dolo o colpa grave”*. L'istruttoria non è definita, anche se è possibile prevedere un'archiviazione per assenza di colpa grave (la responsabilità, del resto, sarebbe da far risalire alla sottoscrizione dell'accordo decentrato nel 2005).

Altra istruttoria, avviata dalla medesima Procura, è stata originata da risultanze di un'indagine penale innescata da controlli interni svolti nell'anno 2014 dalla direzione amministrativa del D.E.A., con riguardo ai sistemi di gestione delle presenze orarie e di liquidazione dei corrispondenti emolumenti.

Le verifiche amministrative e le conseguenti attività investigative delegate dall'A.G. penale avevano fatto emergere, in capo al personale dipendente, la ripetuta liquidazione di emolumenti per ore di lavoro straordinario senza riscontro della presupposta, prescritta autorizzazione amministrativa. Si risaliva, quindi, alla posizione di soggetti preposti all'ufficio del personale che, nell'arco degli anni 2003-2013, inserivano, con mezzi fraudolenti, nel sistema gestionale delle presenze orarie dati di ore di straordinario non autorizzato. È stato contestato, nell'invito a dedurre, un complessivo danno di euro 213.164,44, di cui patrimoniale diretto – corrispondente al valore degli emolumenti stipendiali indebitamente erogati – per complessivi euro 173.826,97, oltre a danno da disservizio (quantificato in via equitativa prendendo a riferimento i dati stipendiali) in ulteriori euro 39.337,47.

Merita, inoltre, di essere richiamata una citazione emessa dalla Procura regionale per la Puglia, relativa a una particolare fattispecie che riguarda l'indebita percezione di emolumenti connessa a situazioni di incompatibilità.

Un dirigente medico presso un presidio ospedaliero, all'atto della sottoscrizione di un contratto individuale di lavoro a tempo pieno e indeterminato con qualifica di inquadramento di dirigente medico di 1° livello, disciplina medicina e chirurgia d'accettazione e d'emergenza presso un'azienda sanitaria, ometteva di segnalare che già ricopriva, presso un'altra A.S.L., l'incarico a tempo indeterminato di medico addetto alla continuità assistenziale e che aveva anche accettato l'incarico a tempo indeterminato nell'ambito dell'assistenza primaria.

Al riguardo, si contestava la violazione dell'art. 53, comma 1, del D. Lgs. 30/03/2001, n. 165 che prevede espressamente che: *“resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina*

delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con DPR 10 gennaio 1957, n. 3” e che, in particolare, richiama, tra le altre, le disposizioni di cui all’art. 4, comma 7, della L. 30/12/1991, n. 412, ai sensi del quale: “con il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro. Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale”, nonché l’art. 65 del citato D.P.R. n. 3/1957 che stabilisce che: “gli impieghi pubblici non sono cumulabili”.

La Procura aveva contestato, quindi, una fattispecie di incompatibilità assoluta (come tale non autorizzabile) ed il danno patrimoniale, a carico della A.S.L., veniva quantificato nell’importo complessivo lordo di euro 45.530,87, pari alle indennità di esclusività e a titolo di retribuzione di risultato e di posizione variabile aziendale ritenute non dovute, stante la violazione dei doveri di unicità ed esclusività del rapporto di lavoro. La Procura aveva espresso parere contrario alla richiesta di definizione del giudizio mediante rito abbreviato, rilevando una fattispecie di doloso arricchimento ed evidenziando la reiterata condotta omissiva della convenuta, che ha continuativamente e volontariamente omesso, per molteplici anni, di segnalare al proprio datore di lavoro tale situazione di assoluta incompatibilità. Il Presidente della Sezione giurisdizionale, con decreto del 27/10/2021, ha rigettato la richiesta di rito abbreviato avanzata dal sanitario.

In tema di attività professionale incompatibile del medico di medicina generale, la Procura regionale per l’Emilia-Romagna ha avviato un’interessante indagine sfociata in una citazione che prende le mosse da un’informativa del Nucleo di Polizia Economico Finanziaria, con circostanziata segnalazione di pregiudizio all’erario venuto in rilievo all’esito del controllo svolto sul corretto impiego delle risorse pubbliche destinate al Servizio Sanitario Nazionale.

Le verifiche dei militari, incentrate sul rispetto dell’Accordo collettivo nazionale di lavoro del 23/5/2005, che regola i rapporti di convenzione tra azienda sanitaria e medici di medicina generale ai sensi dell’art. 8 del D.Lgs. n. 502/1992, faceva emergere un’ipotesi di truffa ai danni del S.S.N. per esercizio di attività libero-professionale, in violazione delle prescrizioni che regolano il rapporto di convenzione e l’assistenza sanitaria di base.

La vicenda, che trovava definizione in sede penale con sentenza di applicazione della pena per il delitto di cui all’art. 640, comma 2, n. 1 c.p., portava all’accertamento di danno al S.S.N. integrato dall’ingiustificato pagamento, a carico del bilancio dell’azienda della somma complessiva di euro 1.036.434,07 (importo determinato dalla Procura al lordo delle imposte), corrispondente all’illecita percezione da parte di un medico di medicina generale negli anni dal 2010 al 2017 dei compensi a carico dell’azienda unità sanitaria, in violazione delle prescrizioni

e dei limiti posti dalla disciplina di riferimento.

Il fatto accertato riguardava un'ipotesi di danno derivante dall'esercizio, da parte del medico di medicina generale (M.M.G.) legato al S.S.N. dal rapporto di convenzione, di attività libero-professionale in macroscopica violazione della disciplina recata dall'A.C.N.⁶⁹ (Accordo collettivo nazionale) che delinea la soglia massima di compatibilità della libera professione con lo svolgimento di attività convenzionata.

L'art. 58 dell'A.C.N. del 23/3/2005 regola l'esercizio della libera professione del medico convenzionato, prevedendo che è consentito, fermo restando obblighi e compiti descritti agli artt. 29 e 45 dello stesso accordo, lo svolgimento della libera professione strutturata in forma organizzata e continuativa, al di fuori degli orari di studio dedicati all'attività convenzionale. Cionondimeno la norma pone in capo al sanitario, a tutela del rapporto in convenzione, l'obbligo di comunicare, entro 30 giorni dall'avvio, le modalità di esercizio della libera professione, onde garantire il rispetto delle norme dell'accordo anche in ordine alla limitazione del massimale e del corrispondente adeguamento del trattamento economico.

La disciplina pone un evidente argine allo svolgimento di attività libero-professionale da parte del M.M.G., nella misura in cui il correlato impegno non può essere intensificato dal sanitario convenzionato, al punto da determinare una riduzione del massimale di scelte inferiore alla soglia ottimale.

Nella fattispecie, la condotta antigiusuristica del medico di medicina generale⁷⁰ che svolgeva

⁶⁹ La legge istitutiva del S.S.N. n. 833/1978, all'art. 48 dedicato al personale a rapporto convenzionale, demanda all'A.C.N. la disciplina del rapporto ottimale medico-assistenti per la medicina generale, obblighi del medico, limitazioni del rapporto convenzionale rispetto ad altre attività mediche, numero massimo degli assistiti per ciascun medico generico e di ore per i medici ambulatoriali specialisti e generici, da determinare in rapporto agli altri impegni di lavoro compatibili.

⁷⁰ L'illecito erariale, riferito all'indebita percezione dei compensi a carico dell'azienda sanitaria, non si estende agli importi acquisiti nello svolgimento della libera professione, non rientrando la fattispecie concreta nell'ambito applicativo dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001 (non versandosi in un'ipotesi di attività extraistituzionale soggetta a preventiva richiesta di autorizzazione da parte di un dipendente della P.A. e tenendo conto dell'indirizzo giurisprudenziale che esclude comunque siffatta qualifica in capo ai medici convenzionati con il S.S.N.). Come osservato dalla giurisprudenza contabile, la valutazione circa le modalità di esercizio dell'attività convenzionata è stata effettuata a monte dal legislatore e dalle parti contrattuali (nell'A.C.N.), a tutela di interessi generali e la relativa violazione può costituire fonte di danno erariale. La predeterminazione legale di limitazioni all'attività libero-professionale costituisce presupposto legittimante per l'utile svolgimento dell'attività esercitata in convenzione, cosicché la violazione delle norme che l'ordinamento pone a tutela del corretto, efficiente ed efficace svolgimento dell'attività di medicina generale convenzionata esclude che le prestazioni rese dal sanitario possano essere considerate come utilmente rese, laddove poste in essere in violazione del vincolo sinallagmatico contrattualmente assunto tra le parti. Il carattere intenzionale e consapevole della condotta perpetrata dal medico nello svolgimento di attività libero-professionale strutturata, in violazione di previsioni del tutto chiare ed univoche, insuscettibili di qualsiasi opzione interpretativa, integra una fattispecie di grave inosservanza delle norme che regolano l'esercizio della libera professione, da parte del medico di medicina generale convenzionato, che non avvertiva la minima esigenza di ravvedimento, con reiterata

di fatto attività libero-professionale strutturata, organizzata, abituale e continuativa con impegno settimanale di circa 48 ore (a fronte del limite di cinque sistematicamente superato) minava in radice il rapporto con il Servizio Sanitario Nazionale. Il comportamento silente del medico, protratto nel lungo arco temporale oggetto di osservazione in violazione del dovere giuridico strumentale di informazione e degli obblighi intestati al M.M.G., induceva in errore l'azienda sanitaria che erogava il trattamento nel rispetto della disciplina consapevolmente e reiteratamente violata dal medico di medicina generale, impedendo in concreto l'applicazione del comma 4 dell'art. 39 e del comma 7 dell'art. 58 dell'A.C.N., con sostanziale protratta elusione della limitazione del numero massimo di assistiti e della conseguente riduzione della quota capitaria spettante al medico in ragione del numero dei pazienti assegnati.

Nella vicenda concreta il numero di ore dedicate all'attività professionale si rilevava idoneo a determinare la riduzione del massimale ben oltre il limite previsto, travalicando finanche la soglia del rapporto ottimale. L'applicazione alla fattispecie della regola della riduzione del massimale nella misura di 37,5 scelte per ogni ora di attività non dichiarata (43 ore), determinava il risultato di 1.612 scelte, addirittura superiore al limite consentito di 1.500 (ex art. 39, comma 1, A.C.N.), tale da comprovare il carattere del tutto incompatibile con il rapporto convenzionale dell'impegno dedicato dal medico alle visite in regime di libera professione.

Il protratto svolgimento di attività libero-professionale in violazione degli obblighi prescritti si rilevava, in concreto, del tutto incompatibile con il rapporto convenzionale e consentiva al medico legato al S.S.N. di conseguire il fatturato complessivo di euro 2.642.366,23, ulteriormente comprovante la dimensione dell'impegno dedicato dal M.M.G. ad attività estranee al rapporto di convenzione.

elusione dell'obbligo che gli imponeva di comunicare all'azienda sanitaria modalità e tempi dedicati. Il consapevole silenzio, serbato in danno del S.S.N. connota, sotto il profilo soggettivo, la condotta come dolosa, in quanto finalizzata ad evitare le sfavorevoli conseguenze economiche derivanti dalla necessaria decurtazione del massimale delle scelte, nella piena consapevolezza delle conseguenze che ne sarebbero derivate anche in capo all'ente. Il rapporto causa/effetto, insito nel procedimento di erogazione del trattamento economico, era del resto ben noto, in virtù della convenzione che lo legava al S.S.N., al medico che non avvertiva la minima esigenza di ravvedimento e non comunicava all'azienda sanitaria modalità e tempi dedicati all'attività libero-professionale. Veniva così reiterato nel tempo il contegno omissivo evidentemente idoneo ad occultare il pregiudizio causalmente collegato all'illecito. Il comportamento cagionava un danno patrimoniale diretto, attuale e concreto all'azienda, corrispondente all'ingiusto profitto, derivante dall'indebita percezione del trattamento economico per il lungo periodo oggetto di osservazione nella misura sopra indicata per un totale di euro 1.036.434,07. Solo in via subordinata, la contestazione veniva formulata dalla Procura contabile per l'importo lordo di euro 354.271,19, rappresentato dalla differenza tra quanto complessivamente percepito dal medico nel periodo di riferimento a carico dell'azienda sanitaria e gli emolumenti riferiti ad un massimo 1.000 assistiti, come da ulteriore quantificazione prodotta dai militari della Guardia di Finanza, che tiene conto della previsione della riduzione del massimale delle scelte non inferiore a 1.000 pazienti e dei corrispondenti compensi liquidati.

Sul tema si segnala, inoltre, l'azione risarcitoria della Procura regionale per la Sicilia per violazione delle norme sulle incompatibilità da parte di medico convenzionato di medicina generale, che intratteneva plurimi rapporti di lavoro con il Servizio Sanitario Nazionale. L'importo del danno contestato era di euro 325.034,58.

Con riferimento, infine, alla fattispecie dell'assenteismo in ambito sanitario, si registra come tali episodi, spesso favoriti dalla tipologia delle funzioni svolte e dalla possibilità di svolgere la libera professione nel tempo di "assenza" non siano del tutto sporadici.

Ne è un esempio un'indagine svolta dalla Procura regionale per l'Emilia-Romagna, che è sfociata in giudizio di responsabilità non ancora conclusosi per effetto del rinvio al primo giudice disposto dalla Sezione d'appello.

La Procura aveva emesso una citazione nei confronti del Direttore di area complessa (ex Primario) del Reparto Chirurgica Generale, il quale, come emerso a seguito di indagini della Guardia di Finanza, per oltre un quinquennio, nel periodo tra il gennaio 2010 e il giugno 2015, si era allontanato dal proprio posto di lavoro, prima del termine dell'orario di servizio, non effettuando tutte le 38 ore settimanali minime per la percezione degli emolumenti stipendiali. Le indagini hanno evidenziato che il medico, oltre a non effettuare le 38 ore settimanali, adoperava i sistemi di rilevazione delle presenze per creare la fittizia apparenza di essere rimasto in ufficio un numero di ore ben superiore a quello effettivamente prestato.

Costui⁷¹ ha ammesso ampiamente le proprie responsabilità. Le rilevazioni dirette operate dalla Guardia di Finanza hanno confermato che il medico in questione nelle giornate di mercoledì e venerdì era solito lasciare l'ospedale di servizio senza timbrare, recarsi a casa all'ora di pranzo, successivamente con la propria autovettura arrivare all'ospedale dove esercitava la libera professione e solo lì timbrare l'uscita dal servizio. Ulteriori conferme sono arrivate anche dal confronto dei "dati rilevati dalle celle telefoniche", con i quali sono stati acquisiti i tabulati telefonici inerenti alle celle dei ponti agganciati dalle utenze intestate al medico.

In considerazione della vasta risonanza che ha avuto sui *media* locali l'assenteismo del medico, nell'invito a dedurre è stato, quindi, contestato anche il danno all'immagine patito dall'amministrazione datrice di lavoro, quantificato in via equitativa in euro 20.000,00.

Nelle controdeduzioni il medico riferiva di aver stipulato un accordo bonario con l'azienda

⁷¹ Le sue condotte hanno causato l'instaurazione del procedimento penale presso il Tribunale ordinario, quale imputato per i reati di cui agli artt. 81 cpv., 640, comma 2, n. 1, c.p. e 81 cpv., 61, n. 2, c.p., 55-*quinquies* del D.Lgs. del 30.03.2001, n. 165 ed il sequestro degli importi stipendiali illegittimamente percepiti.

unità sanitaria locale ed, in esecuzione di tale accordo, di avere versato quanto aveva ricevuto come indennità di risultato, con un importo sostanzialmente coincidente con quello indicato nell'invito a dedurre per tale voce stipendiale.

L'azienda U.S.L., in persona del Direttore del Servizio Bilancio, ha attestato e dichiarato di avere ricevuto dal medico la somma complessiva di euro 49.532,40, in data 07.10.2015, a mezzo di bonifico bancario, in virtù del citato accordo di transazione.

La Procura regionale lo citava in giudizio chiedendone la condanna al pagamento a favore dell'A.U.S.L., della somma complessiva di euro 40.771,52.

La sentenza della Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna n. 139 del 2019 accoglieva la richiesta di condanna della Procura con riferimento alla posta del danno patrimoniale propriamente detto, corrispondente alla somma di euro 20.771,52, coincidente con la somma degli emolumenti relativi all'indennità di posizione variabile aziendale illegittimamente corrisposta dall'A.U.S.L., pari a complessivi euro 20.771,52.

Peraltro, rigettava la richiesta di condanna riferita al danno all'immagine, dichiarando nullo l'atto di citazione nella parte riguardante il danno all'immagine. Tale domanda secondo il Collegio non poteva trovare accoglimento, poiché a carico del convenuto, non risultava emessa una condanna in sede penale con sentenza passata in giudicato, ma solo la condanna in primo grado, dal tribunale, contro cui lo stesso aveva proposto l'appello.

La Procura regionale appellava contro il parziale rigetto della domanda per “violazione dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, come modificato dal D.Lgs. 20 giugno 2016, n. 116 e dell'art 55-*quinquies* del D.Lgs. n. 165 del 2001” e per “violazione art. 1 comma 1-*sexies* L. 20/94 e art. 51 c.g.c., commi 6 e 7”.

La Prima Sezione d'appello, con la sentenza n. 73 del 2021, riformava la sentenza della Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna n. 139/2019, ritenendo non necessaria la condanna definitiva in sede penale e rinviava la causa alla stessa Sezione, in diversa composizione, per la definizione del merito con riguardo allo specifico punto indicato ed anche alle spese del giudizio di appello, con ciò ritenendo non incisa la questione dalla sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 2020 nel frattempo sopravvenuta.

Da ultimo, in tema di violenza sessuale a carico di pazienti, si segnala, per la sua gravità e peculiarità in ambito sanitario, la citazione emessa dalla Procura regionale per la Toscana a carico di un medico, condannato penalmente per violenza sessuale, nei confronti di alcune pazienti di un pronto soccorso, tesa ad ottenere la condanna al pagamento delle somme che l'amministrazione sanitaria ha corrisposto alle parti civili danneggiate dalla condotta del medico (danno di oltre 52 mila euro).

6. Il danno causato dalla *mala gestio* delle risorse disponibili in ambito sanitario.

Espressione di *mala gestio* della spesa sanitaria è anche il danno conseguente a condotte illecite tenute nelle procedure di appalti in ambito sanitario.

Nel biennio appena trascorso, la disciplina degli appalti pubblici in materia di forniture, servizi e lavori, ha subito molteplici interventi modificativi che interessano, in particolare il settore sanitario, soprattutto alla luce della diffusione della pandemia da COVID-19.

Il 31 dicembre 2019 le autorità sanitarie cinesi riferivano, infatti, di un focolaio virale insorto nella città di Wuhan e nei mesi immediatamente successivi, il contagio si diffondeva nel mondo fino ad assumere rilievo pandemico.

In particolare, l'Italia veniva investita, dalla patologia denominata Sars Cov-2, già nei mesi di febbraio e marzo 2020.

Il Paese, colto di sorpresa dalla particolare virulenza della malattia, si scopriva sprovvisto di dispositivi di protezione individuale per la popolazione, quali mascherine e guanti protettivi, nonché di dispositivi medici, come, in particolare, ventilatori polmonari ed altre forniture mediche, ma anche di infrastrutture ospedaliere e informatiche, per i presidi sanitari.

Il 31 gennaio 2020 il Consiglio dei Ministri dichiarava lo stato di emergenza, per la durata di sei mesi – protrattasi nei mesi a seguire e tuttora in corso (fino al 31 marzo 2022) – in conseguenza del rischio sanitario connesso all'infezione da Coronavirus. Al Capo Dipartimento della Protezione Civile veniva affidato il coordinamento degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza sul territorio nazionale.

Con il decreto-legge 6 febbraio 2020, n. 6, convertito dalla legge n. 13 del 2020 e premettendo che l'O.M.S., in data 30 gennaio 2020, dichiarava l'epidemia da COVID-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, il Governo dettava le prime disposizioni per fronteggiare la pandemia.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 marzo 2020, veniva disposto il c.d. "*lockdown*", cioè la chiusura di tutte le attività produttive non essenziali ed il divieto di spostamento nel territorio nazionale per tutti i cittadini.

La necessità di procedere rapidamente ad acquisti di strumenti medicali e farmaci – e dei vaccini, una volta che la ricerca scientifica aveva dato esito positivo – poneva, perciò, motivi di somma urgenza degli approvvigionamenti, anche in deroga alle disposizioni del codice degli appalti che, nel particolare frangente, avrebbe potuto comportare ostacoli all'adozione delle misure da adottare, in termini di tempestività e di efficacia.

Dalla descritta situazione emergenziale, è scaturita la necessità di apportare modifiche al codice dei contratti pubblici.

Come è noto, il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante codice dei contratti pubblici, ha la sua fonte originaria nella direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e nella legge 28 gennaio 2016, n. 11, recante: “Deleghe al Governo per l’attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”.

La Commissione europea, con Comunicazione in G.U.U.E. del 1° aprile 2020, rilevava che la crisi sanitaria causata dalla COVID-19 richiedeva soluzioni rapide ed intelligenti, come pure agilità nella gestione dell’enorme aumento della domanda di beni e servizi simili, che si verifica proprio nel momento in cui determinate catene di approvvigionamento sono interrotte.

Gli acquirenti pubblici degli Stati membri si trovavano, in prima linea, per quanto riguardava la maggior parte di questi beni e servizi. Essi dovevano garantire la disponibilità dei dispositivi di protezione individuale, quali mascherine e guanti protettivi, dispositivi medici, in particolare, ventilatori polmonari, altre forniture mediche, ma anche di infrastrutture ospedaliere e informatiche, solo per fare alcuni esempi.

La normativa disponeva che *“gli acquirenti pubblici possono prendere in considerazione varie opzioni: - in primo luogo, in caso di urgenza possono avvalersi della possibilità di ridurre considerevolmente i termini per accelerare le procedure aperte o ristrette. - Se tali margini di manovra non fossero sufficienti, possono ricorrere a una procedura negoziata senza previa pubblicazione. Infine potrebbe anche essere consentita l’aggiudicazione diretta a un operatore economico preselezionato, purché quest’ultimo sia l’unico in grado di consegnare le forniture necessarie nel rispetto dei vincoli tecnici e temporali imposti dall’estrema urgenza. - Gli acquirenti pubblici dovrebbero inoltre prendere in considerazione la ricerca di soluzioni alternative e interagire con il mercato”*.

Sulla questione della tempistica dei contratti ad evidenza pubblica, anche l’ANAC ha ritenuto opportuno fornire indicazioni al fine di garantire, durante l’emergenza sanitaria, l’adozione di comportamenti omogenei ed uniformi da parte delle stazioni appaltanti, nello svolgimento delle procedure di gara e nella relativa fase di esecuzione.

La stessa ANAC, in data 9 maggio 2020, ha pubblicato un *vademecum* per velocizzare e semplificare gli appalti pubblici.

Il D.L. 17 marzo 2020, n. 18, c.d. “Cura Italia”, all’articolo 103, mentre detta norme per l’implementazione del personale sanitario, prevede deroghe al codice dei contratti pubblici.

L'articolo 5-bis, introdotto dalla legge di conversione, dispone che il Dipartimento della protezione civile e i soggetti attuatori, individuati dal Capo del Dipartimento della protezione civile, fra quelli di cui all'ordinanza del medesimo n. 630 del 3 febbraio 2020, nonché il Commissario straordinario di cui all'articolo 122, sono autorizzati, fino al termine dello stato di emergenza ad acquisire dispositivi di protezione individuali e altri dispositivi medicali, nonché a disporre pagamenti anticipati dell'intera fornitura, in deroga al codice di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

L'articolo 5-quater del D.L. citato ha disposto la sottrazione, al controllo della Corte dei conti, dei contratti relativi all'acquisto di dispositivi medici e di ogni altro atto negoziale conseguente alla urgente necessità di far fronte all'emergenza, nel contempo limitando ai soli casi di dolo la responsabilità amministrativo-contabile.

Circa le deroghe al regime degli appalti occorre richiamare anche l'articolo 5-quinquies, che dispone: *“Al fine di incrementare la disponibilità di dispositivi per il potenziamento dei reparti di terapia intensiva necessari alla gestione dei pazienti critici affetti dal virus COVID-19, il Dipartimento della protezione civile ... è autorizzato ad acquistare con le procedure di cui all'articolo 5-bis del presente decreto e comunque anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 163, comma 8, del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50...”*.

Altre misure di semplificazione dei contratti pubblici sono previste nel D.L. 16 luglio 2020, n. 76, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”, che, all'articolo 1, detta procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia e, all'articolo 2, reca procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici, in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici “sopra soglia”, in deroga alle norme del D.Lgs. n. 50 del 2016, pur ribadendo la necessità del rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento. Si tratta di norme stabilite per tutti i contratti ad evidenza pubblica e, quindi, anche per quelli relativi al settore sanitario.

Per incentivare gli interventi pubblici durante il periodo emergenziale, il D.L. n. 76 prevede la disciplina transitoria in commento per tutti gli interventi pubblici ivi indicati, purché adottati entro il 31 dicembre 2021.

In deroga al D.Lgs. n. 50 del 2016, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a), per i contratti “sotto soglia” europea, l'importo massimo per l'affidamento diretto di lavori è portato a 150.000,00 euro e a 75.000,00 euro per forniture e servizi.

L'articolo 2 detta disposizioni in deroga al D.Lgs. n. 50 per i contratti “sopra soglia” stipulati fino al 31 dicembre 2021. Si rendono più snelle e rapide le procedure per le verifiche antimafia

e protocolli di legalità (art. 3); si apportano modifiche alle norme sulla conclusione dei contratti e ai ricorsi giurisdizionali in materia (art. 4), statuendo che la pendenza di un ricorso in sede giurisdizionale non costituisce giustificazione adeguata per la mancata stipula del contratto nel termine previsto, se il giudice non ne ha disposto la sospensione o l'inibitoria.

L'articolo 4-*bis* detta ulteriori disposizioni proprio con riguardo al settore sanitario e ospedaliero, per cui se nei servizi di pulizia e lavanderia, a seguito delle misure di contenimento della pandemia, si verifica un aumento dei prezzi superiore al 20 per cento, l'amministrazione può revocare l'aggiudicazione ovvero risolvere il contratto, salva la modifica del contratto.

L'articolo 5 regola la sospensione dei lavori e la nomina, ove occorrente, di un commissario per la prosecuzione dei lavori stessi.

Tali disposizioni in materia di appalti, introdotte da citato D.L. n. 76 del 2020, sono state ulteriormente modificate dall'articolo 51 del D.L. n. 77 del 2021 convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108.

In particolare, l'art. 51 del decreto menzionato ha prorogato, sino al 30 giugno 2023, la possibilità di adottare le indicate procedure in deroga.

Il medesimo articolo ha modificato anche i presupposti delle procedure di affidamento in questione, intervenendo sulle lettere a) e b), dell'art. 1, comma 2, del D.L. n. 76 del 2020, che prevedono: l'affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture di importo inferiore a 139.000 euro; la procedura negoziata, senza bando, di cui all'articolo 63 del D.Lgs. n. 50 del 2016, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, nel rispetto dei criteri ivi previsti.

La parte seconda del D.L. in esame prevede disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa con disposizioni sulla V.I.A. (valutazione di impatto ambientale), dettandone una nuova disciplina, sostitutiva di quella prevista nel codice dell'ambiente (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, articoli 19 e ss.), peraltro già modificata con il D.L. 16 luglio 2020, n. 76, sempre in un'ottica di accelerazione delle procedure, introducendo opportunamente una procedura *ad hoc* per il caso di inerzia, con l'inserimento del comma 4-*bis*.

Modifiche sono apportate anche alla procedura per la valutazione ambientale strategica (V.A.S.) di cui agli artt. 4 e seguenti del codice dell'ambiente.

Sono, quindi, previste norme per l'accelerazione delle procedure per le fonti rinnovabili; vengono dettate disposizioni in materia paesaggistica, per l'accelerazione delle procedure per le fonti rinnovabili, in materia di efficientamento energetico, per la semplificazione per la promozione dell'economia circolare e il contrasto al dissesto idrogeologico; sono dettate ancora

norme per la c.d. “transizione digitale”; per la semplificazione delle procedure in materia di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto, modificando, altresì, il codice dei contratti pubblici, in relazione alla realizzazione di opere incluse nel PNRR; il decreto contiene disposizioni per favorire la parità di genere e i giovani nell’esecuzione dei contratti pubblici.

Tra le modifiche al D.L. n. 32 del 2019, il decreto n. 77 del 2021 prevede prime misure di riduzione delle stazioni appaltanti. La norma non rappresenta una assoluta novità del testo in esame. Invero, già il D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89, (recante “Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”) aveva affrontato il problema della riduzione delle stazioni appaltanti (sembra che fossero circa 30.000) ad un numero notevolmente ridotto di 100 o, addirittura, di 30 unità.

Seguono poi ulteriori misure di semplificazione in settori diversi (acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR e in materia di procedure di *e-procurement*, ex art. 53; in materia di istruzione, ex art. 55; per la realizzazione di programmi del Ministro della salute ex artt. 56 e 56-*bis*; modifiche in materia di riduzione dei termini del procedimento amministrativo e di esercizio del potere sostitutivo ex art. 61; modifiche alla disciplina del silenzio assenso, ex art. 62).

Con riguardo alle funzioni intestate alla Corte dei conti, le modifiche normative hanno interessato diversi aspetti.

In materia di controllo, l’art. 22 del D.L. n. 76 del 2020 prevede che *“la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all’articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale. L’eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell’erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all’amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell’articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*.

L’organizzazione della struttura di esercizio del controllo concomitante, con dotazione organica invariata del personale amministrativo e di magistratura, è stata demandata al Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, nell’esercizio della potestà regolamentare autonoma di cui alla vigente normativa.

La Corte ha provveduto ad istituire il Collegio del controllo concomitante (delibera n. 272/2021 del Consiglio di Presidenza), presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione

delle amministrazioni dello Stato.

Riguardo, invece, al giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, il D.L. 17 marzo 2020, n. 18, c.d. “Cura Italia”, all’articolo 5-*quater*, prevede la sottrazione, al controllo della Corte dei conti, dei contratti relativi all’acquisto di dispositivi medici e di ogni altro atto negoziale, conseguente alla urgente necessità di far fronte all’emergenza, nel contempo limitando ai soli casi di dolo la responsabilità amministrativo-contabile.

Per le misure di semplificazione e accelerazione per i contratti sopra soglia comunitaria, l’art. 2 del D.L. n. 76 del 2020 prevede, tra l’altro, che il mancato rispetto del termine di sei mesi dalla data di adozione dell’atto di avvio del procedimento, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell’esecuzione dello stesso “*possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale*” e, qualora imputabili all’operatore economico, costituiscono causa di risoluzione automatica del contratto per inadempimento.

L’articolo 21, comma 2, del decreto legge 17 luglio 2020, n. 76 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 dispone che “*Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l’azione di responsabilità di cui all’articolo 1 della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*”. Detto termine è stato prorogato a tutto il 31 dicembre 2023 dal D.L. n. 77 del 2021.

In disparte, l’opportunità di un maggior coordinamento tra norme coeve, ma di segno opposto rispetto alla disposizione dell’art. 21 del D.L. n. 76 del 2020 è certamente legata alla necessità di favorire la semplificazione delle procedure e la celerità degli approvvigionamenti nel periodo della pandemia.

La riduzione della spesa sanitaria o, più correttamente, la riduzione degli incrementi di spesa, che ha caratterizzato l’andamento del tasso di crescita negli ultimi due decenni, nel biennio 2020-2021, ha certamente subito una netta inversione di tendenza. Per cui, la spesa sanitaria è notevolmente aumentata, in conseguenza dell’incremento delle necessità del sistema sanitario determinate dall’emergenza pandemica.

Si pensi solo agli acquisti dei dispositivi di protezione individuale da distribuire non solo agli operatori sanitari e ai pazienti ospedalizzati, ma anche alla popolazione nella sua interezza; all’incremento della spesa per fare fronte al maggior lavoro degli stessi operatori sanitari (sono

stati richiamati in servizio medici in pensione); alla spesa, talvolta, supportata anche da contribuzioni di cittadini, per la costruzione di nuovi plessi ospedalieri; all'incremento dei posti di terapia intensiva presso le strutture esistenti che, è noto, presentano alti costi di realizzazione e di gestione.

Contestualmente alle aumentate necessità finanziarie del sistema sanitario nazionale, la riduzione delle attività economiche, il vertiginoso aumento delle richieste di cassa integrazione, l'impellenza di garantire un sostegno al reddito anche ai lavoratori autonomi hanno prodotto abnormi incrementi della spesa pubblica, finanziata a debito.

La gestione di tali flussi di denaro e l'urgenza di provvedere alle esigenze della popolazione, nonché delle strutture amministrative e sanitarie ha amplificato il fenomeno della cosiddetta "paura della firma" da parte di funzionari e amministratori pubblici, cui si è inteso provvedere con l'introduzione dell'art. 21 in questione.

Salvo poi dover avviare una approfondita riflessione per verificarne la compatibilità con i principi della nostra Carta costituzionale e con la disciplina comunitaria, occorrerà chiarire le reali finalità perseguite dalla norma: se l'intento è quello di escludere la responsabilità dell'agente pubblico, in ragione delle condizioni di necessità e urgenza in cui egli ha operato oppure quello di espungere tali condotte dall'alveo delle fattispecie di responsabilità amministrativo-contabile, soggette alla giurisdizione della Corte dei conti.

Nell'un caso, però, la sussistenza dei presupposti di necessità e d'urgenza, idonei ad escludere la colpa grave in capo all'agente, non dovrebbe essere verificata *ex ante*, bensì, di volta in volta, in relazione a ciascuna fattispecie concreta.

Se la *ratio* perseguita dal legislatore, invece, è quella di incidere sul riparto di giurisdizione tra autorità giudiziaria ordinaria e Corte dei conti, se ne deve concludere che le amministrazioni che abbiano subito un indebito esborso, a causa delle condotte dei soggetti non più sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, siano obbligate a proporre avanti all'autorità giudiziaria ordinaria le proprie pretese risarcitorie per i danni patiti.

L'attività requirente delle Procure regionali della Corte dei conti è stata naturalmente condizionata dal contesto normativo brevemente illustrato. Con riguardo alle fattispecie di danno strettamente connesse all'emergenza COVID-19, la Procura presso la Sezione giurisdizionale dell'Emilia-Romagna ha citato in giudizio un dipendente di un ente ospedaliero, preposto al servizio di vigilanza, per il danno – causato alla struttura del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 – conseguente al deterioramento di un notevole numero di dosi vaccinali, scongelatesi a seguito di un guasto del congelatore, non segnalato

nonostante l'avvenuta ricezione dell'allarme generato dal sistema di sicurezza.

Quanto ai fatti, le indagini consentivano di accertare che nella notte del 14 gennaio 2021 scattava l'allarme relativo al frigo della farmacia, che segnalava il guasto del congelatore dove era stoccato il vaccino ad una temperatura tra -15 e -25°C. L'evento provocava il rapido innalzamento della temperatura ed esponeva i vaccini ad una variazione di stabilità. Il sistema di allarme del congelatore si attivava regolarmente verso la centrale operativa, ma il segnale non veniva gestito dal dipendente addetto, che ometteva di attivarsi per segnalare l'allarme generato dal malfunzionamento del frigo e di chiedere il sopralluogo prescritto dalle linee guida in uso presso la Centrale.

Sul piano della rilevanza causale, il P.M. contabile contestava al convenuto il contegno omissivo protrato, a fronte degli specifici compiti affidati all'addetto alla vigilanza e dei correlati doveri di servizio. Tale contegno si rivelava decisivo nella causazione dell'evento dannoso, eziologicamente riconducibile alla violazione delle più elementari regole di prudenza e di protezione che avrebbero potuto impedire o limitare il danno in questione.

La vicenda, alla quale non trova applicazione la scriminante di cui all'art. 21 del D.L. n. 76/2020, evidenzia una fattispecie di responsabilità correlata alla condotta omissiva di matrice gravemente colposa, in capo al dipendente preposto allo specifico presidio.

Presso molte Procure regionali, tra cui quelle del Lazio, del Veneto, del Trentino-Alto Adige, sono tuttora in corso numerose indagini relative ad acquisti di materiale sanitario privo delle necessarie certificazioni di idoneità; di beni da distribuire gratuitamente alla popolazione durante l'emergenza, nonché di arredi scolastici. Occorre, altresì, citare l'indagine relativa ad una denuncia nei confronti di alcuni dirigenti di azienda sanitaria che avevano vietato al personale sanitario, all'esordio dell'epidemia da COVID-19, di proteggersi con mascherine chirurgiche.

Numerose istruttorie hanno riguardato fattispecie non direttamente connesse alla gestione dell'emergenza pandemica.

In particolare, si possono segnalare due indagini relative a due differenti appalti misti, entrambi di forniture e lavori, nell'ambito di alcune aziende sanitarie locali. L'istruttoria della Procura regionale dell'Umbria ha consentito di rilevare gravi interferenze e contatti anomali tra i partecipanti alle gare e alcuni amministratori dell'ente ospedaliero. Da tali illeciti ne sono scaturiti danni per le amministrazioni appaltanti, in termini di maggiori costi rispetto a quelli che si sarebbero sostenuti in normali procedure di gara, con plurime offerte.

Nel caso dell'appalto di lavori per la ristrutturazione di locali di un'azienda ospedaliera destinati ad ospitare macchinari diagnostici, pure compresi nell'appalto (per un valore di oltre

tre milioni di euro), è emerso che gli indebiti rapporti tra un componente della Commissione per l'aggiudicazione e l'impresa che si è aggiudicata l'appalto – in danno della ditta seconda classificata – avrebbero dato luogo ad un illecito accordo per l'aggiudicazione dell'appalto, con conseguente danno erariale computato, alternativamente, in circa 243.000,00 euro, pari alla differenza tra i diversi importi delle offerte pervenute all'azienda ovvero in circa 360.000,00 euro, a titolo di danno per la lesione del principio di concorrenza.

Nel secondo caso, si trattava di un appalto di fornitura di complesse apparecchiature diagnostiche e della realizzazione di un apposito locale (un *bunker*) per l'installazione delle attrezzature. Anche in questa vicenda sono emersi anomali contatti tra amministratori e dipendenti della P.A. interessata e dipendenti dell'unica impresa che avrebbe poi partecipato alla gara, con la concessione di *benefit* a spese dell'impresa ed a favore di dipendenti pubblici, ma, soprattutto, con danno per l'amministrazione sanitaria aggiudicatrice, che ha ottenuto un ribasso d'asta di meno dello 0,15 per cento, su un appalto di poco superiore a due milioni di euro: vale a dire un ribasso di circa 3.000,00 euro.

Gli accertamenti istruttori hanno consentito di verificare che i ribassi per lo stesso tipo di gare potevano raggiungere anche il dieci o l'undici per cento del prezzo a base d'asta. Nel caso di specie, il danno è stato valutato tenendo conto della media dei ribassi d'asta del 6,5 ottenuti in zone contermini e determinato, quindi, in euro 133,199,00.

Nel corso dell'anno 2021, sono state pubblicate alcune sentenze relative ad azioni promosse dalle Procure del Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, della Calabria, del Lazio e delle Marche, che si sono concluse con la condanna dei convenuti nei rispettivi giudizi di responsabilità amministrativa, cui occorre far cenno. La sentenza della Sezione giurisdizionale di Bolzano n. 9 del 2021 riguarda un dirigente di farmacia ospedaliera, che è stato condannato in sede penale, in concorso con soggetti privati che agivano nell'interesse di alcune aziende, per il reato di turbativa d'asta. In sede contabile egli è stato condannato a pagare la differenza tra il valore del bene fatto acquistare dall'amministrazione sanitaria e quello proposto dal migliore offerente, nonché per il danno all'immagine patito dall'amministrazione.

In un'altra fattispecie decisa dalla Sezione giurisdizionale per la Calabria (sentenza n. 218 del 2021), due dirigenti sono stati condannati per il danno, causato alla propria azienda sanitaria provinciale, di circa due milioni di euro.

Quanto ai fatti, l'A.S.P. aveva stipulato una favorevole transazione con un fornitore, proprio creditore di oltre sei milioni di euro, che aveva chiesto e ottenuto dal giudice decreti ingiuntivi di pari importo nei confronti dell'azienda sanitaria. La transazione avrebbe prodotto un risparmio di spesa per l'azienda di poco meno di due milioni di euro, rispetto al debito

complessivo.

Il Procuratore regionale aveva contestato, ai chiamati in responsabilità, il comportamento omissivo quanto meno gravemente colposo per non aver essi dato seguito all'accordo, nonostante la disponibilità dell'impresa creditrice anche dopo la scadenza del termine concordato.

Dalle difese dei convenuti, riferite nella parte in fatto della sentenza, è emerso un quadro particolarmente grave circa il disordine amministrativo dell'ente, nato dalla fusione di tre aziende sanitarie locali, la mancanza di personale adeguatamente preparato, la possibilità adombrata di doppi pagamenti a fornitori in danno dell'amministrazione a causa della mancata registrazione in contabilità dei pagamenti effettuati dal tesoriere dell'ente.

Nella sentenza, inoltre, il quadro delineato è di estrema gravità con centinaia di decreti ingiuntivi a carico dell'ente pubblico e della nomina – evidentemente, per il mancato pagamento delle somme portate dai decreti ingiuntivi – di oltre duecento commissari *ad acta*. Con quali aggravii di spese è facilmente immaginabile. I due convenuti sono stati condannati al pagamento di cinquecentomila euro ciascuno, avendo la Sezione territoriale ritenuto di potere applicare il potere riduttivo dell'addebito perché la condotta esigibile dai convenuti era condizionata da fattori non tutti rientranti nella sfera di dominio di ciascun debitore dell'erario.

In un terzo caso, deciso con la sentenza n. 97/2021 della Sezione giurisdizionale per il Lazio, un appalto per la manutenzione di aree verdi di un'azienda sanitaria ha dato luogo ad un rilevante danno erariale, perché il dirigente preposto alla struttura determinava, falsamente, la superficie che doveva essere sottoposta a manutenzione in oltre 103.000 metri quadrati, contro una superficie reale di cui ad un precedente appalto, di circa 77.000 metri quadrati.

Infine, la sentenza n. 96/2021 della Sezione giurisdizionale per le Marche riguarda il caso della condanna del socio di una farmacia per il danno arrecato al settore farmaceutico di un'azienda sanitaria, per aver egli modificato le ricette emesse dai medici di base e pediatri di base, aggiungendo farmaci non prescritti ed ottenendone, quindi, il pagamento dall'azienda.

LA TUTELA DEL CREDITO ERARIALE E L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE ⁷²
(V.P.G. ARTURO IADECOLA E V.P.G. SABRINA D'ALELIO)

Sommario: 1. Premessa. 2. La tutela del credito erariale nel codice di giustizia contabile. 3. Il sequestro conservativo. 3.1. Natura e presupposti. 3.2. I limiti alla sequestrabilità dei beni e dei diritti. 3.3. Il carattere interinale della misura. 3.4. I presupposti del sequestro. 3.5. Il procedimento. 3.6. L'esecuzione. 4. L'azione surrogatoria. 5. L'azione revocatoria. 6. L'azione di simulazione. 7. La ritenuta cautelare. 8. Le novità introdotte dal codice di giustizia contabile e dal correttivo di cui al D.Lgs. n. 114/2019 in materia di esecuzione delle sentenze. 9. L'attività esecutiva. Il pubblico ministero territorialmente competente: funzioni di impulso, di vigilanza e di indirizzo. 10. Le problematiche connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi. 11. I numeri dell'esecuzione. Altri importi.

1. Premessa.

Il diritto al risarcimento del danno erariale è oggetto, oltre che delle disposizioni inerenti all'esecuzione del credito accertato dal provvedimento del giudice – delle quali e della cui applicazione, si dirà *infra* –, di apposite previsioni volte ad assicurare, in vista di detta (meglio, dell'indicata) esecuzione, la conservazione della garanzia patrimoniale del credito stesso.

Come si vedrà, si tratta di istituti che, sotto il profilo della struttura e delle modalità di esercizio, presentano profili di netta eterogeneità, cui fa riscontro un ambito di applicazione e di impiego pratico, altrettanto diversificato.

Gli istituti in parola, nondimeno, sono accomunati dalla predetta funzione conservativa, il che consente – seguendo, del resto, l'indicazione legislativa – di procedere all'esame contestuale dei relativi elementi fondamentali.

2. La tutela del credito erariale nel codice di giustizia contabile.

Alle “azioni a tutela delle ragioni del credito erariale” è dedicato il titolo II, della parte II, del codice di giustizia contabile, costituito dagli artt. 73-82. Secondo l'art. 73: “*Il pubblico ministero, al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, può esercitare tutte le azioni a tutela*

⁷² Per la persistente attualità del tema, il testo del presente contributo segue, nella sostanza, la medesima linea argomentativa dell'intervento già pubblicato nel volume sull' “Inaugurazione dell'anno giudiziario 2021”, diversificandosi, rispetto allo scorso anno, per l'avvenuto aggiornamento dei dati statistici riportati.

del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile”.

In precedenza, mentre il sequestro conservativo era oggetto di una specifica disciplina, le altre azioni erano state rese possibili dall’art. 1, comma 174, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che aveva interpretato in tal senso l’art. 26 del regolamento di procedura di cui al R.D. 13 agosto 1933, n. 1038.

La giurisprudenza non ha mancato di estendere l’azione del P.M. al di là delle figure di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile (sequestro conservativo, azione revocatoria, azione surrogatoria), ammettendo, ad esempio, l’esercizio dell’azione di simulazione *ex artt.* 1414 e ss. c.c., in relazione a quegli atti negoziali con i quali il debitore abbia inteso sottrarre i propri beni alla garanzia del credito erariale⁷³. Si è anche ritenuta ammissibile, in alcuni casi, l’emissione di provvedimenti cautelari atipici, ai sensi dell’art. 700 c.p.c., volti a prevenire il verificarsi del danno erariale⁷⁴.

3. Il sequestro conservativo.

Nel 2021, le Procure della Corte dei conti hanno formulato n. 41 istanze di sequestro conservativo, per complessivi euro 38.949.506,46.

3.1. Natura e presupposti.

L’istituto, come è noto, ha natura cautelare, in quanto svolge la funzione di assicurare al creditore la possibilità di agire sul patrimonio del debitore, che costituisce, ai sensi dell’art. 2740 c.c., la garanzia generica dell’adempimento del debito. Esso determina, infatti, l’inefficacia relativa, rispetto al creditore sequestrante, degli atti dispositivi posti in essere dal debitore sui beni e sui diritti oggetto della misura, ai sensi dell’art. 2906 del codice civile.

Attesa tale natura del sequestro conservativo, la giurisprudenza è orientata a ritenere che la sua adozione non sia preclusa dalla contestuale sottoposizione dei beni dell’intimato a sequestro preventivo nell’ambito del procedimento penale relativo agli stessi fatti, in quanto il procedimento penale e il procedimento contabile sono in posizione di autonomia l’uno rispetto all’altro, né le vicende dell’uno hanno influenza sull’altro, fatta salva l’applicazione degli artt.

⁷³ Sull’argomento v. *infra*, § 6.

⁷⁴ Ad esempio, Corte dei conti, Sez. giur. reg. Campania, ord. 20 gennaio 2012, n. 23. V., tuttavia, nel senso dell’improponibilità dell’istanza per difetto assoluto di giurisdizione, Id., ord. 7 marzo 2016, n. 63. Con l’ordinanza del 14 giugno 2016, n. 154, emessa all’esito del reclamo avverso l’ord. n. 63/2016, la Sezione regionale ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti in materia di azione cautelare ex art. 700 c.p.c., se incidente su attività non discrezionale della pubblica amministrazione.

651 e ss. del codice di procedura penale.

Le finalità e le modalità di esecuzione del sequestro preventivo, inoltre, non sono di per sé idonee a realizzare quelle proprie del sequestro conservativo, sicché è ammissibile non solo la coesistenza dei due sequestri sugli stessi beni, ma anche il succedersi nel tempo dei vincoli reali, sempre che ne ricorrano i presupposti di applicazione⁷⁵.

3.2. I limiti alla sequestrabilità dei beni e dei diritti.

L'atto è preordinato al successivo pignoramento – sulla base del titolo esecutivo rappresentato dalla pronuncia di condanna del debitore – del bene o del diritto interessato dal provvedimento di sequestro, con la conseguenza che trovano applicazione i limiti qualitativi e quantitativi previsti dalla legge per la pignorabilità dei singoli beni e diritti.

A tal proposito, è stato affermato, con riguardo al sequestro di conti correnti e di conti deposito titoli cointestati, che, poiché i cointestatari sono creditori in solido nei confronti della banca e le quote di ciascuno si presumono uguali, il P.M. che non prova alcunché in ordine alla diversa quota di proprietà, dimostrando che la giacenza del conto deriva esclusivamente da proventi del potenziale responsabile del danno, può essere autorizzato a sequestrare le somme giacenti sul conto nel limite della metà⁷⁶.

In caso, poi, di giacenze su rapporti di conto corrente o simili su cui confluiscono stipendi, pensioni, indennità o altri emolumenti, è stata considerata applicabile la regola di cui agli artt. 545, comma 8 e 546 c.p.c. (come modificati dal D.L. 14 marzo 2015, n. 83, conv. con L. 14 maggio 2015, n. 132), secondo la quale dal saldo attivo sequestrabile va sottratto il triplo dell'assegno sociale⁷⁷.

Si è invece ritenuto che possano essere sottoposti a sequestro i beni facenti parte del fondo patrimoniale, qualora la costituzione di quest'ultimo sia successiva ai fatti da cui trae origine l'addebito di responsabilità⁷⁸.

A proposito, poi, del trattamento pensionistico, è stato espresso l'avviso, in coerenza con la giurisprudenza civile sulla pignorabilità dei crediti che, pur se illiquidi o condizionati, sono suscettibili di una capacità satisfattiva futura in quanto derivanti da un rapporto giuridico identificato e già esistente, e del principio della garanzia patrimoniale generica *ex art. 2740 c.c.*, ai sensi del quale il debitore risponde delle sue obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri,

⁷⁵ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. 23 giugno 2021, n. 53. Nello stesso senso, Corte dei conti, Sez. giur. reg. Umbria, ord. 9 marzo 2021, n. 2.

⁷⁶ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Campania, ord. 15 novembre 2021, n. 265.

⁷⁷ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Puglia, ord. 19 aprile 2021, n. 30.

⁷⁸ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 1 ottobre 2021, n. 208.

che siano suscettibili di sequestro anche i ratei della pensione che sarà erogata in futuro⁷⁹.

3.3. Il carattere interinale della misura.

Il sequestro costituisce una misura interinale, che perde efficacia, come prevede espressamente l'art. 78 c.g.c., nei seguenti casi:

- se il giudizio di merito, in caso di sequestro *ante causam*, non è iniziato nel termine perentorio fissato dall'ordinanza di accoglimento;
- se il giudizio di merito si estingue, anche a seguito di accoglimento dell'istanza di accesso al rito abbreviato ex art. 130 c.g.c.⁸⁰;
- se con sentenza, anche non passata in giudicato, è dichiarato inesistente il diritto a cautela del quale il sequestro era stato concesso⁸¹;
- se con la sentenza, che definisce il giudizio, è stata respinta la domanda risarcitoria riguardante la parte nei cui confronti è stato eseguito il sequestro conservativo.

Mentre, nei primi due casi, l'inefficacia è dichiarata con ordinanza (del Presidente della Sezione, ovvero, in caso di contestazione “non manifestamente infondata”⁸², del Collegio), negli ultimi due è dichiarata dalla sentenza che definisce il giudizio, o, in mancanza, con ordinanza a seguito di ricorso al giudice che ha emesso il provvedimento.

Un'ulteriore ipotesi è prevista dall'art. 17, comma 7, c.g.c., in base al quale le misure cautelari perdono la loro efficacia trenta giorni dopo la pubblicazione del provvedimento che dichiara il difetto di giurisdizione del giudice che le ha emanate⁸³. Nel caso in cui, invece, all'esito del giudizio di responsabilità, il debitore-convenuto sia condannato al risarcimento del danno, il sequestro conservativo, secondo quanto prevede l'art. 80 c.g.c., si converte in pignoramento ai sensi dell'art. 686 c.p.c. (e dell'art. 156 disp. att. c.p.c.)⁸⁴.

⁷⁹ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 21 maggio 2021, n. 123.

⁸⁰ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Piemonte, ord. 29 aprile 2021, n. 12.

⁸¹ V., in proposito, Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 22 luglio 2021, n. 165, con la quale è stata ordinata la cancellazione di un sequestro che, pur a seguito dell'assoluzione del convenuto con sentenza passata in giudicato, risultava ancora trascritto nei registri immobiliari.

⁸² La precisazione, che il deferimento della questione al collegio da parte del Presidente ha luogo solo quando la contestazione è “non manifestamente infondata”, è stata introdotta dall'art. 39 del D.Lgs. n. 114/2019.

⁸³ Anche in questo caso, secondo il testo dell'art. 17, comma 7, c.g.c. risultante dalla modifica apportata dall'art. 7, comma 1, lett. c), del D.Lgs. n. 114/2019, si applica l'art. 78, comma 2, c.g.c., per cui l'inefficacia del sequestro è dichiarata, su ricorso della parte interessata, dal Presidente della Sezione o, in presenza di contestazione non manifestamente infondata, dal Collegio.

⁸⁴ Per un'ipotesi peculiare, v. Corte dei conti, Sez. giur. reg. Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, ord. 4 giugno 2021, n. 4, la quale ha revocato il sequestro, autorizzato in pendenza di impugnazione avverso la sentenza di condanna di primo grado, in quanto ha ritenuto che le esigenze cautelari fossero superate dalla dichiarazione del condannato di voler eseguire spontaneamente la sentenza. V. anche Corte dei

3.4. I presupposti del sequestro.

I presupposti per la concessione del sequestro conservativo sono due.

Occorre, innanzitutto, il *fumus boni iuris*, ossia la probabilità dell'esistenza delle ragioni di credito. A tal fine, la giurisprudenza contabile, anche nel 2021, ha ribadito come la valutazione da compiere si risolva in un apprezzamento preventivo sulla verosimiglianza e probabilità che la preannunciata azione si concluda positivamente per l'attore pubblico.

Siffatto apprezzamento, tuttavia, presenta carattere sommario e provvisorio, non costituendo giudicato in quanto rivedibile e modificabile all'esito del più approfondito giudizio di merito⁸⁵.

È discusso se, nello scrutinio del *fumus boni iuris*, il giudice debba esaminare le eccezioni di prescrizione o di nullità degli atti istruttori per difetto di notizia di danno specifica e concreta, ai sensi dell'art. 51 c.g.c. o se, invece, tale accertamento sia riservato al giudice del merito della controversia⁸⁶. La tesi favorevole si basa sul rilievo che la fondatezza dell'eccezione andrebbe, inevitabilmente, a incidere sulla sussistenza del *fumus*⁸⁷.

È, inoltre, richiesto il *periculum in mora*, vale a dire il fondato timore che, nelle more del giudizio, il debitore possa disperdere la garanzia del credito (art. 671 c.p.c.). La sussistenza di questo requisito deve essere valutata prendendo in esame, anche alternativamente⁸⁸, elementi oggettivi, come la sproporzione tra la capacità del patrimonio del debitore e l'entità del credito fatto valere in giudizio⁸⁹ e soggettivi, come, ad esempio, quei comportamenti del debitore dai quali si possa desumere che lo stesso abbia intenzione di compiere atti di depauperamento del proprio patrimonio⁹⁰.

A tal riguardo, possono assumere rilievo anche altre circostanze, rimesse all'apprezzamento del giudice del caso concreto, come la concomitanza di azioni di responsabilità amministrativa

conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 12 gennaio 2021, n. 14, con la quale il sequestro è stato revocato e ne è stata disposta la cancellazione dai registri immobiliari, a seguito dell'integrale risarcimento del danno.

⁸⁵ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Campania, ord. n. 265/2021, cit., la quale, in quest'ottica, ha riservato alla fase di merito l'esame della richiesta di sospensione del processo per verificare la capacità di stare in giudizio del soggetto nei cui confronti era stata proposta l'istanza di sequestro.

⁸⁶ Entrambe le questioni sono state scrutinate, ad es., da Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. n. 208/2021, cit., mentre Id., ord. 23 aprile 2021, n. 80 ha ritenuto di esaminare l'eccezione di prescrizione.

⁸⁷ Così, con riguardo all'eccezione di prescrizione, Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. 30 luglio 2021, n. 72.

⁸⁸ Ad es., Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 23 luglio 2021, n. 166; Id., ord. 10 maggio 2021, n. 99.

⁸⁹ Tra le tante, Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 16 marzo 2021, n. 53.

⁹⁰ Così, *ex multis*, Corte dei conti, Sez. giur. reg. Campania, ord. n. 265/2021, cit. È considerata sintomatica della volontà in questione, in particolare, l'alienazione di beni immobili, che trasforma la garanzia offerta da questi ultimi in denaro, di per sé maggiormente volatile.

per altri fatti⁹¹ ovvero il sopravvenuto licenziamento del debitore⁹².

Si evidenzia, comunque, che, affinché l'azione cautelare possa sortire effetti favorevoli, è pur sempre necessario che vi siano dei beni da sottoporre a sequestro e che questi possiedano un certo valore, sia pure quantificabile approssimativamente⁹³.

La giurisprudenza, nell'indagine relativa al secondo elemento, attribuisce rilievo anche alle modificazioni di carattere qualitativo del patrimonio del debitore, sebbene si affermi che la sua sussistenza non possa essere desunta dalla mera circostanza che la cosa da sequestrare si identifichi con una somma di denaro⁹⁴.

È stato, altresì, ritenuto che l'esito favorevole dell'azione revocatoria, proposta dal P.M. in relazione agli atti dispositivi compiuti dal debitore sui propri beni, non sia di ostacolo al sequestro degli stessi, ove la parte residua del complessivo patrimonio non risulti, comunque, sufficiente a garantire il risarcimento⁹⁵.

Sotto il profilo probatorio, si afferma che l'accertamento della sussistenza del *periculum in mora* presuppone l'analisi degli elementi recati dal richiedente a supporto della domanda ed è ancorato agli stessi, non essendo previsto l'esercizio, da parte del giudice adito, di autonomi poteri istruttori nella ricerca di elementi a supporto dell'imminenza del paventato pericolo⁹⁶.

In base ad una certa interpretazione, peraltro, la natura pubblica delle risorse da tutelare in sede contabile giustifica l'applicazione di criteri meno stringenti rispetto a quelli che operano nel giudizio civile ed esenta la Procura dall'onere di dimostrare specifici fatti e contegni comprovanti la volontà del debitore di sottrarre i beni alla garanzia del credito⁹⁷.

Secondo altri, invece, se l'accertamento del *fumus boni iuris*, connotato dalla provvisorietà della valutazione – destinata a cedere di fronte a quella definitiva – che il giudice dell'urgenza

⁹¹ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. n. 53/2021, cit.

⁹² Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. 27 aprile 2021, n. 38. V. anche Corte dei conti, Sez. giur. reg. Basilicata, ord. 27 gennaio 2021, n. 3, la quale, in un caso di distrazione di finanziamenti pubblici, ha ritenuto che il *periculum* potesse essere desunto anche dalla "problematica operatività" delle polizze fideiussorie stipulate dal debitore a garanzia della restituzione delle somme ricevute.

⁹³ Avverte Corte dei conti, Sez. giur. d'appello reg. Sicilia, ord. 30 agosto 2021, n. 18 che la sproporzione tra il credito e il patrimonio del debitore – di cui si è detto nel testo – non è altro che un raffronto, un rapporto tra due valori per una finalità ben precisa e, per definizione, presuppone l'esatta quantificazione degli stessi. Essa non può essere, dunque, ravvisata quando non vi siano elementi sufficienti per determinare l'entità del patrimonio del debitore.

⁹⁴ Corte dei conti, Sez. III giur. centr. d'appello, ord. 13 agosto 2021, n. 14.

⁹⁵ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 15 gennaio 2021, n. 4, emessa, peraltro, in un momento nel quale la sentenza di accoglimento dell'azione revocatoria non era ancora passata in giudicato. È bene tener presente, in ogni caso, che il sequestro conserva la propria utilità anche a seguito della dichiarazione di inefficacia degli atti dispositivi ai sensi dell'art. 2901 c.c., poiché impedisce che i successivi ulteriori atti di disposizione degli stessi beni producano effetti in pregiudizio del creditore.

⁹⁶ Corte dei conti, Sez. giur. d'appello reg. Sicilia, ord. 4 ottobre 2021, n. 22.

⁹⁷ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, ord. 17 agosto 2021, n. 33.

deve condurre, può essere operato sulla base di un vaglio del materiale probatorio che può assimilarsi ad una cognizione superficiale ovvero di mera verosimiglianza in ordine all'esistenza del diritto, l'accertamento del *periculum in mora*, dovendo essere condotto su circostanze concrete ed obiettive, e per di più rilevanti ai soli fini della misura cautelare, postula un grado di convincimento senz'altro maggiore⁹⁸.

In termini più generali, si è osservato come ai fini del sequestro, proprio in considerazione della finalità, tipica del procedimento cautelare, di tutela temporanea del preteso diritto del creditore, mediante l'apposizione di un vincolo su beni, denaro e titoli del debitore con rinvio alla successiva fase di merito del pieno accertamento delle responsabilità e dei danni, non possano essere prese in considerazione le motivazioni addotte dall'intimato per giustificare gli illeciti di cui è chiamato a rispondere ovvero la sua manifestata volontà di risarcire il danno, ove non si sia ancora tradotta in atti concreti⁹⁹.

3.5. Il procedimento.

Il sequestro può essere richiesto dal P.M., secondo gli artt. 74 e 75 c.g.c.: prima della causa, eventualmente (ma non necessariamente) insieme all'invito a dedurre; contestualmente all'atto di citazione ovvero, in corso di causa, con separato ricorso; dopo la pronuncia della sentenza che ha definito il giudizio di primo grado, in pendenza dei termini per l'impugnazione.

La domanda è rivolta, nel primo caso, al Presidente della Sezione competente a conoscere del merito del giudizio, e, nel secondo e nel terzo caso, a quello della Sezione che è stata concretamente adita o che ha pronunciato la sentenza.

Il Presidente provvede sul sequestro con decreto motivato, emesso *inaudita altera parte*, con il quale fissa, altresì, l'udienza per la comparizione delle parti dinanzi al giudice designato e assegna al P.M. un termine per instaurare il contraddittorio con il resistente, mediante la notificazione della domanda e del decreto.

È stato, recentemente, evidenziato come, in assenza di termini massimi a comparire e di termini minimi per il deposito delle rispettive difese per l'udienza dinanzi al giudice designato, le attività difensive sono regolate dal principio generale del giusto processo e l'unico termine individuato dal c.g.c. è quello dello svolgimento dell'udienza entro massimo 45 giorni dal decreto di sequestro, ai sensi dell'art. 74, comma 2, lett. a), del codice di giustizia contabile.¹⁰⁰

⁹⁸ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 11 maggio 2021, n. 125.

⁹⁹ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. 31 marzo 2021, n. 30.

¹⁰⁰ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, ord. 20 aprile 2021, n. 3. La medesima Sezione, con l'ord. 16 aprile 2021, n. 2, aveva disposto la trattazione in presenza dell'udienza di comparizione inizialmente prevista in modalità telematica, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e), del

All'esito di tale udienza, il giudice, una volta compiuti gli atti istruttori ritenuti indispensabili¹⁰¹, conferma, modifica o revoca il sequestro, fissando, se il giudizio non è ancora iniziato, un termine per il deposito dell'atto di citazione.

Circa il contenuto delle possibili decisioni del giudice designato, si è ritenuto che quest'ultimo debba ridurre, ove necessario, l'estensione del sequestro nel rispetto del principio di proporzionalità tra l'entità del credito risarcitorio e il valore dei beni oggetto della misura¹⁰².

Analogamente, è stata disposta la revoca di una misura cautelare che, all'esito della instaurazione del contraddittorio, appariva sproporzionata rispetto al *fumus* del danno erariale individuato, in quanto le ragioni dell'erario erano sufficientemente tutelate dalla pluralità di immobili e dalle significative risorse economiche (trattamento stipendiale o pensionistico) in capo agli intimati, che, peraltro, non risultavano aver posto in essere un comportamento finalizzato a sottrarre all'erario la garanzia patrimoniale generica¹⁰³.

Il codice non contiene disposizioni espresse circa la disciplina delle spese del procedimento cautelare. La giurisprudenza tende a riservare il regolamento delle stesse alla sentenza di merito¹⁰⁴ sia quando il giudice designato conferma il sequestro disposto dal Presidente della Sezione sia quando lo revoca. Si è anche ritenuto che in sede cautelare trovi ugualmente applicazione l'art. 31, comma 3, c.g.c., in punto di compensazione delle spese¹⁰⁵.

Il c.d. "correttivo" al codice di giustizia contabile ha previsto che all'udienza di comparizione possa intervenire, per opporsi al sequestro, il terzo che assume di essere leso nei propri diritti¹⁰⁶.

Ai fini della conferma, modifica o revoca (eventualmente parziale) del sequestro, il giudice designato dovrà, dunque, tenere in considerazione anche le ragioni di questa parte.

D.L. 17 marzo 2020, n. 18, conv. con L. 24 aprile 2020, n. 27, in ragione del dissenso dell'intimato alla trattazione da remoto.

¹⁰¹ Secondo, ad es., Corte dei conti, Sez. giur. reg. Campania, ord. 16 settembre 2021, n. 203, ai fini della conferma, modifica o revoca del decreto di autorizzazione del sequestro, lo scrutinio va circoscritto alla sola sussistenza dei presupposti cautelari (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), non potendo trovare ingresso una cognizione approfondita della controversia demandata al giudizio di merito. Per un esempio di attività istruttoria ex art. 74, comma 4, c.g.c., consistente nella richiesta all'INPS di informazioni circa il futuro trattamento pensionistico del debitore, v. Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. n. 123/2021, cit.

¹⁰² Corte dei conti, Sez. giur. reg. Umbria, ord. 27 maggio 2021, n. 8 e ord. 25 marzo 2021, n. 5. Invoca il limite della proporzionalità e della non eccessività della misura cautelare, da verificarsi d'ufficio, anche Corte dei conti, Sez. giur. reg. Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, ord. n. 3/2021, cit.

¹⁰³ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 29 aprile 2021, n. 88.

¹⁰⁴ Ad es., Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. n. 80/2021, cit.

¹⁰⁵ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. 30 luglio 2021, n. 72.

¹⁰⁶ Art. 74, comma 4-*bis*, c.g.c., aggiunto dall'art. 35 del D.Lgs. n. 114/2019. Si può fare l'esempio del soggetto che assuma di essere l'effettivo proprietario dei beni sottoposti a sequestro.

È stato, tuttavia, precisato che le uniche questioni che possono essere prospettate dal terzo in tale sede sono quelle funzionali alla rappresentazione di propri diritti sui beni sottoposti a cautela, in altri termini alla delimitazione della consistenza patrimoniale dei beni da assoggettare alla stessa misura cautelare, oltre che quelle attinenti alla lesione del proprio diritto di difesa, mentre non sono ammesse, da parte sua, doglianze in ordine alla carenza dei presupposti del sequestro, ossia il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora*¹⁰⁷.

La giurisprudenza ammette, all'intervento nel procedimento di sequestro *ante causam*, in senso adesivo alle richieste del P.M., anche l'amministrazione danneggiata, ai sensi dell'art. 85 del codice di giustizia contabile.

Si osserva, in proposito, come la possibilità di intervento garantita solo nel posticipato giudizio di merito e, quindi, di cognizione ordinaria, si porrebbe in insanabile contrasto con il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri interessi o diritti sancito dall'art. 24 Cost., nonché con i principi generali, di cui agli artt. 2 e 3 c.g.c., di effettività e concentrazione delle tutele¹⁰⁸.

L'ordinanza del giudice designato, ai sensi dell'art. 76 c.g.c., può essere sottoposta a reclamo dinanzi al collegio. Il D.Lgs. n. 114/2019, coerentemente con la previsione di cui si è appena detto, ha puntualizzato che il reclamo può essere proposto anche dal terzo che assume di essere pregiudicato dal provvedimento cautelare¹⁰⁹.

Secondo l'interpretazione prevalente, il reclamo ha natura di mezzo di gravame, con effetto ampiamente devolutivo al diverso giudice che ne viene investito di tutte le questioni di fatto e di diritto inerenti all'adozione o meno della misura cautelare. Con esso devono essere dedotti anche le circostanze e i motivi sopravvenuti al momento della sua proposizione.

Se, invece, il reclamo non è stato proposto, la modifica o la revoca dell'ordinanza, basate su mutamenti nelle circostanze di fatto o su fatti anteriori dei quali si provi la conoscenza successiva al provvedimento cautelare, possono essere richieste al collegio nel corso del giudizio di merito, secondo l'art. 75, comma 3, del codice di giustizia contabile.

Ciò, sempre secondo il c.d. "correttivo", è consentito anche al terzo che, venuto a conoscenza del provvedimento cautelare in un momento successivo alla scadenza del termine per proporre

¹⁰⁷ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Puglia, ord. n. 30/2021, cit.

¹⁰⁸ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 24 febbraio 2021, n. 39, secondo la quale, opinando diversamente, si perverrebbe alla illogica conclusione dell'ammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* della P.A. danneggiata solo nelle ipotesi di sequestro conservativo in corso di causa e non anche di sequestro (strumentale al giudizio di merito) *ante causam*.

¹⁰⁹ Art. 76, comma 1, c.g.c., come modificato dall'art. 37, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 114/2019.

reclamo, assume di esserne pregiudicato¹¹⁰.

Tra le novità apportate dal codice di giustizia contabile, poi, vi è l'introduzione, all'art. 77, di una disciplina espressa del procedimento di sequestro conservativo in grado di appello, sulla quale è intervenuto, con una modifica di portata rilevante, il D.Lgs. n. 114/2019. L'esigenza di un provvedimento cautelare, sulla base del "*fondato timore che nelle more della decisione di appello le garanzie patrimoniali del credito vengano meno*", può porsi in ragione dell'efficacia sospensiva dell'esecuzione della sentenza, che l'art. 190, comma 4, c.g.c. attribuisce alla proposizione dell'appello.

Il testo originario della norma stabiliva che sulla domanda, che tutt'ora dev'essere proposta dal P.M. alla Sezione di appello dinanzi alla quale pende il giudizio, si pronunciasse il Presidente o un magistrato da lui delegato, con decreto suscettibile di immediato reclamo al collegio.

Il c.d. "correttivo" ha, invece, delineato un procedimento simile a quello previsto per il primo grado. Il decreto motivato del Presidente che provvede sull'istanza di sequestro, in particolare, fissa contestualmente l'udienza di comparizione delle parti dinanzi al giudice monocratico designato. Quest'ultimo, previa instaurazione del contraddittorio da parte del P.M., conferma, modifica o revoca il decreto nei termini e con le modalità dettate per il primo grado, emettendo un'ordinanza suscettibile di reclamo al collegio¹¹¹.

La giurisprudenza ha, recentemente, precisato che la prospettazione e l'accertamento del *periculum in mora* relativi ad un procedimento di sequestro attivato per la prima volta dopo il deposito dell'appello, intervenendo nell'ambito di una vicenda processuale già da tempo pendente dinanzi l'autorità giudiziaria (consolidata a seguito della sentenza di condanna del giudice di primo grado), non può che presupporre la necessaria prospettazione di un *aliquid novi* rispetto alle fasi precedenti del giudizio contabile, atteso che, in caso contrario (quindi, in caso di sussistenza *ab origine* dei presupposti), per la fondamentale rilevanza del "fattore tempo", non troverebbe giustificazione la mancata presentazione dell'istanza prima della causa o, quanto meno, contestualmente all'atto di citazione e risulterebbe priva di efficacia concreta

¹¹⁰ Art. 75, comma 3, c.g.c., come modificato dall'art. 36 del D.Lgs. n. 114/2019. Nella giurisprudenza precedente, v., ad es., Corte dei conti, Sez. giur. reg. Puglia, ord. 3 agosto 2018, n. 90, che ha riconosciuto la legittimazione a richiedere la revoca del sequestro anche in capo al terzo che abbia successivamente acquistato il bene oggetto della misura cautelare.

¹¹¹ Art. 77, commi 2 e 3, c.g.c., come sostituiti dall'art. 38, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 114/2019. Diversamente dal procedimento di primo grado, peraltro, il comma 2 prevede che il Presidente si pronunci con decreto sull'istanza di sequestro "*quando la convocazione della controparte potrebbe pregiudicare l'attuazione del provvedimento*". Ciò sembra implicare che, quando non sussiste quest'ultima esigenza, il Presidente debba limitarsi a fissare l'udienza dinanzi al giudice designato, il quale si pronuncerà sulla domanda di sequestro nel contraddittorio delle parti.

una richiesta formulata a distanza di anni dall'avvio del giudizio¹¹².

La natura cautelare del procedimento di sequestro ne comporta la trattazione anche in periodo feriale¹¹³.

3.6. L'esecuzione.

L'esecuzione del sequestro avviene con le modalità previste dal codice di procedura civile, in virtù del rinvio, da parte dell'art. 79 c.g.c., alle pertinenti disposizioni di quest'ultimo¹¹⁴.

Come evidenziato da una recente giurisprudenza, una funzione centrale è attribuita, in tale fase, al giudice designato, il quale, da un lato, assume il ruolo di giudice della cognizione cautelare, chiamato a verificare la sussistenza o meno dei presupposti di legge al fine di confermare, modificare o revocare il decreto presidenziale di autorizzazione al sequestro e, per altro verso, è giudice dell'esecuzione del sequestro stesso, sotto la cui direzione viene data attuazione coattiva alla misura cautelare concessa con il decreto presidenziale¹¹⁵.

Egli, pertanto, è titolare del potere di adottare, su apposita istanza, anche diversamente qualificata dal proponente, le misure urgenti che si rendano necessarie per assicurare la corretta attuazione dell'ordinanza¹¹⁶.

Tra le norme richiamate dall'art. 79 cit., si segnala l'art. 675 c.p.c., il quale prevede, quale causa di inefficacia del provvedimento ulteriore rispetto a quelle elencate *supra*, la mancata esecuzione della misura entro il termine di 30 giorni dalla pronuncia.

Con riguardo al sequestro di crediti, in passato si è posto il problema se la c.d. "dichiarazione di quantità" del terzo debitore, ai sensi dell'art. 547 c.p.c., dovesse essere resa alla Corte dei conti (come di prassi avviene) o al giudice ordinario.

Oggi la prima soluzione, in passato respinta dal giudice della giurisdizione¹¹⁷, appare conseguente al principio stabilito dall'art. 3 c.g.c., secondo il quale, nell'ambito della

¹¹² Corte dei conti, Sez. giur. d'appello reg. Sicilia, ord. n. 22/2021, cit. Nello stesso senso, Id., ord. 24 settembre 2021, n. 21.

¹¹³ Art. 92 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12.

¹¹⁴ Il rinvio ha per oggetto, segnatamente, gli artt. 669-*duodecies*, 675, 678, 679 e 685 c.p.c. L'art. 40 D.Lgs. n. 114/2019 ha soppresso il riferimento all'art. 684 c.p.c., contenuto nella formulazione originaria.

¹¹⁵ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 6 luglio 2021, n. 143.

¹¹⁶ Per un esempio, Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. 16 febbraio 2021, n. 17, con cui è stata esaminata un'istanza, definita dal debitore proponente come "di interpretazione", volta a contestare le modalità con le quali l'istituto di credito presso il quale il debitore aveva acceso un conto corrente avrebbe dato attuazione al relativo sequestro, non rendendo, asseritamente, disponibili gli importi ivi accreditati a titolo di indennità di disoccupazione nella misura prevista dall'art. 545, comma 8 c.p.c. (v. sopra).

¹¹⁷ Cass. civ., Sez. un., 28 luglio 2009, n. 17471.

giurisdizione contabile, il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti alla Corte dei conti di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti, a garanzia della ragionevole durata del processo¹¹⁸.

Si ritiene, pertanto, applicabile anche l'art. 548 c.p.c., secondo il quale, quando, nell'udienza fissata per la verifica della dichiarazione del terzo, il creditore – nella specie, il P.M. – dichiara di non averla ricevuta, il giudice fissa altra udienza e considera il credito non contestato se neppure alla seconda udienza il terzo rende la propria dichiarazione¹¹⁹.

Riguarda la fase dell'esecuzione, infine, una delle novità introdotte dal codice di giustizia contabile e cioè l'espressa previsione della prestazione di cauzione o di fideiussione in luogo del sequestro, disciplinata dall'art. 81 del codice di giustizia contabile.¹²⁰

La disposizione di nuova introduzione consente alla parte, sui cui beni o diritti sia già stato disposto il sequestro conservativo, di chiedere, in luogo del sequestro, di versare una cauzione in denaro ovvero di offrire una fideiussione bancaria, per l'importo che è stabilito, in camera di consiglio, dal giudice designato o dal collegio, in misura non superiore alla richiesta risarcitoria formulata nell'invito a dedurre o nell'atto introduttivo del giudizio.

In tal caso, l'istanza, come si è recentemente ritenuto, deve essere esaminata prima di ogni altra questione, atteso che l'eventuale accoglimento della stessa, seguito dalla corretta e tempestiva esecuzione dei relativi adempimenti, renderebbe priva di utilità pratica ogni altra valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti del sequestro¹²¹.

Se la richiesta è accolta, viene fissato un termine perentorio all'istante per depositare idonea prova del contratto di fideiussione stipulato in favore dell'amministrazione, a vantaggio della quale il giudizio è stato promosso¹²² ovvero dell'avvenuto versamento della cauzione effettuato in un apposito conto corrente infruttifero intestato al Ministero dell'economia e delle finanze, che provvede al successivo versamento al bilancio dello Stato o della diversa amministrazione in favore della quale il giudizio è stato promosso. Una volta depositati questi documenti, il giudice designato provvede a sospendere l'efficacia del sequestro, il quale, tuttavia, torna a produrre effetti se la fideiussione non è rinnovata alla scadenza.

Una recente pronuncia ha rilevato come, pur in presenza della temporanea sospensione del

¹¹⁸ In tal senso, ad es., Corte dei conti, Sez. giur. Emilia-Romagna, ord. n. 33/2021, cit.

¹¹⁹ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 28 luglio 2021, n. 167; Id., ord. 19 gennaio 2021, n. 7.

¹²⁰ Prima dell'entrata in vigore del codice, la giurisprudenza aveva ritenuto comunque applicabile l'analogo istituto della revoca del sequestro a fronte della prestazione di cauzione, disciplinato dall'art. 684 c.p.c.

¹²¹ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Friuli-Venezia Giulia, ord. 2 agosto 2021, n. 30.

¹²² Art. 81, comma 2, c.g.c., come modificato dall'art. 41 D.Lgs. n. 114/2019.

sequestro conservativo, la garanzia fideiussoria abbia comunque carattere oneroso per il debitore e ha, pertanto, ritenuto che il giudice designato che, in sede di conferma, modifica o revoca del sequestro autorizzato con decreto, ne abbia disposto la sospensione, debba ugualmente assegnare al P.M. il termine per l'introduzione del giudizio di merito ai sensi dell'art. 74, comma 5, del codice di giustizia contabile.¹²³

Si è, altresì, rilevato come, proprio in ragione della previsione dell'istituto della cauzione o della fideiussione in luogo del sequestro, non possano ammettersi modalità atipiche di "conversione" della misura cautelare con il versamento di denaro su istanza della Procura¹²⁴.

4. L'azione surrogatoria.

Sebbene ricompreso nel Capo del codice civile sui mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, espressamente incluso tra le norme applicabili al processo di responsabilità amministrativa, l'istituto in questione non risulta aver avuto, sinora, frequente applicazione pratica nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti¹²⁵.

L'azione surrogatoria del P.M. contabile, al pari di quella revocatoria, soggiace interamente alle disposizioni del codice civile, non essendo stata dettata, in proposito, una disciplina speciale.

Entrambe le azioni si caratterizzano per dare luogo non già, come la domanda di sequestro, a un procedimento cautelare, con il predetto carattere di interinalità (che fa dipendere le sorti del provvedimento da quelle del procedimento di merito), bensì ad un ordinario giudizio di cognizione, destinato a concludersi con una sentenza sottoposta ai mezzi di impugnazione previsti dal codice di giustizia contabile e suscettibile di passare in giudicato.

Più in particolare, ai sensi dell'art. 2900 c.c., il creditore, per assicurare che siano soddisfatte o conservate le sue ragioni, può esercitare i diritti e le azioni che spettano verso i terzi al proprio debitore e che questi trascura di esercitare, purché i diritti e le azioni abbiano contenuto patrimoniale e non si tratti di diritti o di azioni che, per loro natura o per disposizione di legge, non possono essere esercitati se non dal loro titolare.

L'azione surrogatoria ha, quindi, innanzitutto una funzione conservativa, poiché consente di aumentare l'entità del patrimonio del debitore o di evitarne la dispersione in vista dell'azione

¹²³ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Friuli-Venezia Giulia, ord. 20 settembre 2021, n. 33.

¹²⁴ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. n. 38/2021, cit.

¹²⁵ Per un esempio, Corte dei conti, Sez. giur. reg. Liguria, 21 giugno 2013, n. 106, che ha respinto la domanda del P.M. volta a far dichiarare la nullità, per mancanza dell'atto pubblico ai sensi dell'art. 782 c.c., della donazione di una somma di denaro fatta da una persona, già condannata al risarcimento del danno erariale al momento dell'azione di nullità, in favore del coniuge.

esecutiva. Secondo la giurisprudenza, tuttavia, in certi casi essa può anche svolgere una funzione esecutiva, che le ultime sentenze civili ritengono addirittura prevalente.

I presupposti dell'azione surrogatoria sono:

- l'esistenza del credito;
- l'inerzia del debitore;
- il pericolo di insolvenza.

Essi devono sussistere al momento in cui viene esercitata l'azione e devono permanere finché l'azione non abbia realizzato i suoi effetti.

Affinché l'azione possa essere utilmente esperita, occorre, quindi, innanzitutto che sussista un rapporto obbligatorio vero e proprio, suscettibile di esecuzione forzata, che può essere sorto anche prima del diritto esercitato in via surrogatoria, in virtù della regola per cui il debitore risponde con tutti i suoi beni presenti e futuri (art. 2740 c.c.).

Il presupposto dell'inerzia del debitore, il quale "trascuri di esercitare" i propri diritti e le proprie azioni, può anche non essere dovuto a colpa del medesimo o avere carattere parziale. Si esclude, tuttavia, che esso sussista ogni qual volta il debitore tenga un comportamento attivo, sebbene pregiudizievole per le sue ragioni.

Infine, l'interesse del creditore ad agire in via surrogatoria si configura soltanto se vi sia il pericolo attuale di un danno futuro ossia quando, al comportamento omissivo del debitore, si accompagni una situazione tale da porre in concreto pericolo il soddisfacimento del credito.

I diritti nei quali il creditore può surrogarsi sono tutti quelli a contenuto patrimoniale, esclusi quelli che, per loro natura o per legge, non possono essere esercitati che dal loro titolare. Il creditore non può, pertanto, esercitare i diritti non patrimoniali, quali quelli inerenti alla sfera familiare, nonché tutti quelli rispetto ai quali la discrezionalità del titolare riguardo all'esercizio del diritto costituisce un aspetto essenziale del diritto stesso (si escludono, così, ad esempio, in ragione del carattere personale del diritto: il recesso dal contratto, anche di società; il diritto di convalidare il negozio annullabile; il diritto di chiedere la risoluzione del contratto).

Sotto il profilo processuale, si deve considerare che il creditore che agisce in via surrogatoria è sostituto processuale del debitore surrogato. Egli, ai sensi del secondo comma dell'art. 2900 c.c., deve citare anche il debitore cui intende surrogarsi: sussiste, quindi, un litisconsorzio necessario (art. 102 c.p.c.) e ciò al fine di consentire al debitore di far valere le sue eccezioni e di poter opporre la sentenza nei suoi confronti.

5. L'azione revocatoria.

Nello scorso anno, le Procure regionali hanno proposto n. 6 azioni revocatorie, per il

complessivo importo di euro 865.265,85.

L'azione revocatoria, che trova la propria disciplina negli artt. 2901 e ss. c.c., produce l'effetto di far dichiarare inefficaci gli atti di disposizione compiuti dal debitore, in modo da evitare che questi disperda il proprio patrimonio e lo sottragga, così, alla garanzia del credito.

L'inefficacia dell'atto è soltanto relativa, in quanto opera esclusivamente nei confronti del creditore che abbia esercitato l'azione revocatoria, la quale, nei confronti degli altri soggetti, non impedisce né toglie efficacia all'alienazione del diritto effettuata dal debitore in favore del terzo.

Può esercitare l'azione il titolare di un diritto di credito, anche non liquido o sottoposto a termine o a condizione. Si ritiene sufficiente, in proposito, l'avvenuta formalizzazione, nell'invito a dedurre, dei presupposti del credito erariale, con la prospettazione di una fattispecie dannosa rispetto alla quale è contestata una ipotesi di responsabilità amministrativa¹²⁶.

Il fatto che il credito costituisca *res litigiosa* non è di ostacolo alla proposizione della domanda, né determina la sospensione necessaria del relativo giudizio, ai sensi dell'art. 106 del codice di giustizia contabile. Ovviamente, e *a fortiori*, la domanda può essere proposta successivamente alla pronuncia di sentenza di condanna al risarcimento del danno¹²⁷.

La prima condizione per l'accoglimento della domanda è l'*eventus damni*, ossia il rischio che l'atto revocando determini la perdita della garanzia patrimoniale del credito ovvero renda semplicemente più difficile la sua riscossione. Questo elemento, infatti, ricorre non soltanto nel caso in cui l'atto dispositivo abbia compromesso totalmente la consistenza patrimoniale del debitore, ma anche quando abbia determinato una variazione quantitativa o qualitativa del patrimonio, in grado di comportare una maggiore incertezza o difficoltà nel soddisfacimento del credito, gravando sul debitore l'onere della prova che il suo patrimonio residuo sia tale da soddisfare le ragioni del creditore¹²⁸.

Il requisito in esame presuppone, a sua volta, che il credito da garantire sussista effettivamente, il che porta al rigetto dell'azione revocatoria quando è stata accertata l'inesistenza del diritto al risarcimento. Va dichiarata, invece, la cessazione della materia del contendere quando il credito viene meno in corso di causa, eventualmente per intervenuto pagamento dell'importo determinato ai sensi dell'art. 130 c.g.c.¹²⁹ ovvero quando, dopo la proposizione dell'azione, il bene viene retrocesso dall'acquirente al debitore¹³⁰.

¹²⁶ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Toscana, 4 maggio 2021, n. 190.

¹²⁷ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Calabria, 19 luglio 2021, n. 213.

¹²⁸ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 22 settembre 2021, n. 262.

¹²⁹ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Piemonte, 25 maggio 2021, n. 188.

¹³⁰ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, 12 febbraio 2021, n. 17.

Tra gli atti suscettibili di essere dichiarati inefficaci si individua anche il trasferimento di un bene da un coniuge all'altro in esecuzione di un accordo di separazione omologato. Quest'ultimo, invece, non è autonomamente revocabile, sebbene assuma rilievo ai fini dell'indagine sul carattere gratuito od oneroso dell'atto e sullo stato psicologico delle parti¹³¹.

È necessario, altresì, un elemento di natura psicologica (*scientia damni, consilium fraudis, participatio fraudis* del terzo), diverso a seconda della natura, onerosa o gratuita, dell'atto e del fatto che l'atto sia anteriore o posteriore al sorgere del credito. A tal fine, ad esempio, la costituzione del fondo patrimoniale è considerata atto a titolo gratuito, con la conseguenza che la prova dell'elemento psicologico risulta limitata alla posizione del coniuge debitore, esecutore dell'atto, non rilevando lo stato dell'altro coniuge¹³².

Quanto al momento della venuta ad esistenza del credito erariale, si ritiene che esso non sorga con la sentenza dichiarativa del diritto, né con l'invito a dedurre o con la denuncia di danno, che sono solo atti con cui si instaura il procedimento per il relativo accertamento, bensì con il verificarsi di tutti gli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie legale di illecito¹³³.

L'onere della prova dello stato soggettivo grava sull'attore, che può, ovviamente, avvalersi di presunzioni. La giurisprudenza ha precisato che, al fine dell'accertamento della *scientia fraudis* in capo al debitore che ha disposto dei propri beni dopo il sorgere del credito, non assumono rilievo né la finalità da lui perseguita, né la meritevolezza dell'interesse sotteso al negozio, essendo sufficiente la generica conoscenza del pregiudizio che quest'ultimo arreca alle ragioni dell'erario¹³⁴.

Ai sensi dell'art. 2903 c.c., il termine di prescrizione dell'azione in parola è di cinque anni, decorrenti dalla data dell'atto che si intende revocare.

Inoltre, qualora sia stata proposta una azione revocatoria, esiste litisconsorzio necessario tra creditore, debitore e terzo, con la conseguenza che, nel caso in cui il giudizio non sia stato introdotto nei confronti di tutte le parti necessarie o la sentenza sia stata impugnata nei confronti di alcune soltanto di esse, è necessario integrare il contraddittorio nei confronti di tutte le parti necessarie pretermesse¹³⁵. Ciò è stato, recentemente, ribadito a proposito dell'azione

¹³¹ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Calabria, 27 settembre 2021, n. 236.

¹³² Corte dei conti, Sez. giur. reg. Toscana, n. 190/2021, cit.

¹³³ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 236/2021, cit.; Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 262/2021, cit.

¹³⁴ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Calabria, 12 ottobre 2021, n. 240.

¹³⁵ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 213/2021, cit., in cui si osserva come, al di fuori del ristretto ambito del giudizio di responsabilità amministrativa, il codice di giustizia contabile non preclude l'applicazione della regola dell'art. 102 c.p.c., espressione di un principio generale ai sensi dell'art. 7, comma 2, c.g.c.

revocatoria avente per oggetto la costituzione di un fondo patrimoniale, con riguardo alla persona del coniuge non debitore¹³⁶.

L'accoglimento della domanda, come si è detto, determina l'inefficacia dell'atto a favore del solo creditore che l'ha esperita. Questi può esercitare la tutela cautelare o esecutiva sui diritti oggetto dell'atto revocato (art. 2902, comma 1, c.c.). Il sequestro degli stessi può essere domandato anche nel corso del giudizio iniziato con l'azione revocatoria (art. 2906, comma 2, c.c.).

Ciò detto in termini generali, va ricordato, sotto il profilo della giurisdizione, che le Sezioni Unite della Corte di cassazione si sono più volte pronunciate nel senso che l'azione revocatoria dev'essere promossa dal Procuratore regionale dinanzi alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti¹³⁷. Hanno osservato, sul punto, che *“la (...) natura accessoria e strumentale delle azioni come la revocatoria, consente inoltre di ritenere che esse non sono estranee alle “materie della contabilità pubblica”, che l’art. 103 Cost. riserva alla cognizione della Corte dei conti, insieme comunque con le “altre specificate dalla legge” (...) i principi di uguaglianza e di ragionevolezza non sono violati, poiché la responsabilità amministrativo-contabile ha proprie particolarità, che si riflettono anche sulla conservazione della garanzia rappresentata dal patrimonio del debitore; proprio la Corte dei conti è il giudice “naturale”, nelle materie della contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge; è un giudice “speciale”, ma è stato mantenuto in essere dalla Costituzione; il coinvolgimento di diritti soggettivi, eventualmente anche di terzi, è conseguenza della configurazione come “esclusiva” data alla giurisdizione contabile ancora dalla Costituzione; l’esonero delle decisioni della Corte dei conti dal ricorso per Cassazione per violazione di legge è stabilita anch’essa dalla Costituzione”*.

Più di recente, con altra pronuncia, la Suprema Corte ha ammesso la “colegittimazione” dell'amministrazione danneggiata e del P.M. all'esercizio dell'azione in questione, rispettivamente dinanzi al giudice ordinario e a quello contabile¹³⁸.

Da ultimo, le Sezioni Unite hanno giudicato manifestamente infondata la questione di costituzionalità, per contrasto con gli artt. 103, comma 2, e 3, 24, 25 e 111 Cost., dell'art. 73 c.g.c., in forza del quale l'azione revocatoria esercitata dal Procuratore regionale della Corte dei conti per la tutela dei crediti erariali appartiene alla giurisdizione esclusiva della Corte dei

¹³⁶ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Toscana, n. 190/2021, cit.

¹³⁷ Cass. civ., Sez. un., ord. 22 ottobre 2007, n. 22059, seguita da Id., 3 luglio 2012, n. 11073.

¹³⁸ Cass. civ., Sez. un., ord. 19 luglio 2016, n. 14792. V. anche, nello stesso senso, Id., ord. 9 settembre 2013, n. 20597.

conti, in quanto la natura accessoria e strumentale di tale azione rispetto alla riparazione del danno erariale palesa come ragionevolmente esercitata la discrezionalità del legislatore nella definizione concreta della materia di contabilità pubblica¹³⁹.

6. L'azione di simulazione.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno, di recente, riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda del P.M. di accertamento della simulazione di atti compiuti dal presunto responsabile del danno in detrimento della garanzia del credito erariale¹⁴⁰.

La Suprema Corte ha, innanzitutto, osservato che, in base al testo dell'art. 1, comma 174, della L. n. 266/2005 e a quello, analogo, dell'art. 73 c.g.c., gli strumenti di tutela delle ragioni del creditore a disposizione del P.M. non si risolvono nell'azione surrogatoria, nell'azione revocatoria e nel sequestro conservativo, che sono menzionati a titolo esemplificativo.

Il Collegio ha messo in evidenza, al riguardo, la rubrica dell'art. 73 c.g.c., che fa riferimento ai mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale e alle *“altre azioni”*, tra le quali *“è sicuramente compresa l'azione di simulazione, potendo essere diretta, come nella specie, a tutelare le ragioni creditorie pregiudicate dagli atti simulati, in quanto idonei a menomare la garanzia generica del credito di cui all'art. 2740 cod. civ.”*.

Sulla base di questa premessa, le Sezioni Unite hanno richiamato e ribadito gli argomenti già posti a fondamento della riconduzione alla giurisdizione della Corte dei conti dell'azione revocatoria esercitata dal P.M., ossia: il carattere strumentale e accessorio delle azioni a garanzia del credito rispetto al risarcimento del danno erariale, che permette di includerle nelle *“materie della contabilità pubblica”* che l'art. 103 Cost. riserva alla cognizione della Corte dei conti, insieme, comunque con le *“altre specificate dalla legge”*; le peculiarità che caratterizzano la responsabilità amministrativa e il suo processo; l'inserimento della previsione delle azioni in parola nel corpo della disciplina dei giudizi contabili; il conferimento della legittimazione attiva al Procuratore regionale, il quale è abilitato a svolgere le proprie funzioni unicamente davanti alla Corte dei conti.

Nel corso del 2021, la Corte dei conti ha avuto modo di pronunciarsi su una domanda di simulazione¹⁴¹, pervenendo a diverse affermazioni di rilievo.

¹³⁹ Cass. civ., Sez. un., ord. 22 ottobre 2021, n. 29561. Nello stesso senso Id., ord. 10 dicembre 2021, n. 28183.

¹⁴⁰ Cass. civ., Sez. un., ord. 3 giugno 2020, n. 10441.

¹⁴¹ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Umbria, 2 novembre 2021, n. 90. V. anche Corte dei conti, Sez. giur. reg. Veneto, 21 luglio 2021, n. 192, la quale, nel dichiarare l'estinzione di un giudizio avente per oggetto un'azione di simulazione e un'azione revocatoria, ha affermato che, anche in questo tipo di giudizi, i

In primo luogo, sotto il profilo della competenza territoriale, è stato evidenziato come la natura accessoria e strumentale dell'azione consenta di ancorare la relativa competenza al giudizio di responsabilità cui la tutela accede, in guisa che il criterio determinativo della competenza rimane invariato rispetto a quello riferibile all'azione principale.

Sotto il profilo dell'ammissibilità della domanda, contestata in quanto avente, tra l'altro, per oggetto un atto di alienazione attuativo di un accordo di separazione consensuale omologato, il che avrebbe consentito, secondo il debitore, unicamente l'esperimento del rimedio di cui all'art. 404 c.p.c., la Sezione ha osservato come l'opposizione di terzo presupponga una sentenza passata in giudicato, mentre l'omologazione della separazione mette capo ad un provvedimento di volontaria giurisdizione e non dà luogo ad un accertamento idoneo al giudicato in ordine ai contenuti della separazione, che restano oggetto dell'accordo tra i coniugi.

La Corte ha, poi, ritenuto che l'azione potesse concorrere con quella, analoga, esperita dall'amministrazione danneggiata in sede civile e ha, altresì, osservato che tale ultima iniziativa non precludeva l'intervento dell'ente nel giudizio dinanzi ad essa, ai sensi dell'art. 85 del codice di giustizia contabile.

Nel merito, il giudice ha ritenuto simulato il contratto di mutuo apparentemente intercorso tra il debitore, quale mutuatario ed un terzo, per l'estinzione del quale il primo aveva emesso un assegno in favore del mutuante, il quale lo aveva posto in esecuzione pregiudicando l'esecuzione forzata della sentenza di condanna al risarcimento del danno erariale.

Gli elementi gravi, precisi e concordanti circa l'intento simulatorio sono stati ravvisati, tra l'altro, nella contiguità temporale tra il definitivo accertamento del credito erariale e l'adozione degli atti esecutivi, nella inattendibilità della scrittura ricognitiva del prestito e nella implausibilità della concessione di un mutuo da parte di persona non facoltosa, come il simulato mutuante, in favore di un soggetto benestante, qual era il debitore.

Con la medesima decisione è stata, invece, negata la natura simulata del citato trasferimento immobiliare previsto dall'accordo di separazione, di cui il giudice ha ritenuto che le parti avessero realmente voluto produrre gli effetti. Tuttavia, ravvisati i presupposti ex all'art. 2901 c.c., il trasferimento è stato dichiarato inefficace nei confronti dell'amministrazione danneggiata, in accoglimento dell'azione revocatoria proposta dal P.M. in via subordinata rispetto a quella di simulazione.

principi e le norme del c.p.c. trovano applicazione nei limiti di quanto previsto dall'art. 7, comma 2, c.g.c.

7. La ritenuta cautelare.

L'art. 82 c.g.c.¹⁴², nell'ambito delle “azioni a tutela delle ragioni del credito erariale”, prevede che, qualora l'amministrazione o l'ente danneggiati abbiano, in virtù di sentenza di condanna passata in giudicato per responsabilità amministrativa, ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre amministrazioni o enti, possono richiedere la sospensione del pagamento. Questa deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo.

Lo strumento in questione ha molti elementi in comune con il c.d. “fermo amministrativo”, previsto dall'art. 69, comma 6, del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, ma, a differenza di quest'ultimo, richiede l'irreversibilità della ragione di credito (sentenza di condanna passata in giudicato). Altro elemento differenziale sta nel fatto che, secondo l'interpretazione prevalente, ai fini del fermo le amministrazioni debtrici devono essere necessariamente statali, mentre la norma in esame prende in considerazione i crediti di cui il soggetto condannato a titolo di responsabilità amministrativa è titolare nei confronti di qualsiasi amministrazione pubblica¹⁴³.

In ogni caso, come è stato osservato nei primi commenti, si tratta di un istituto che si colloca, dal punto di vista sistematico, più nell'ambito dell'esecuzione del credito erariale che tra i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale.

Il provvedimento di ritenuta, secondo quanto stabilisce il secondo comma della norma, può essere impugnato con ricorso nelle forme e nei termini previsti per gli “altri giudizi ad istanza di parte” dagli artt. 172 e ss. del codice di giustizia contabile.

8. Le novità introdotte dal codice di giustizia contabile e dal correttivo di cui al D.Lgs. n. 114/2019 in materia di esecuzione delle sentenze.

Il codice di giustizia contabile, in vigore dal 7 ottobre 2016, pur mantenendo inalterato l'impianto delle previgenti disposizioni, di cui al D.P.R. n. 260/1998, nella parte in cui rimetteva l'esecuzione delle decisioni della Corte dei conti alla esclusiva competenza delle amministrazioni beneficiarie delle pronunce ad esse favorevoli – con un sistema, quindi, che, anche all'attualità, vede il perpetuarsi della scissione tra il soggetto titolare dell'azione risarcitoria (procura contabile) e quello titolare dell'azione esecutiva (amministrazione creditrice) – ha previsto il potenziamento delle attività e delle competenze di monitoraggio, vigilanza e consulenza intestate ai procuratori regionali nella fase dell'esecuzione.

Occorre subito evidenziare, come da un punto di vista strutturale, l'intervento del codice

¹⁴² La norma è stata parzialmente modificata, essenzialmente sotto il profilo lessicale, dall'art. 42 D.Lgs. n. 114/2019.

¹⁴³ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Campania, 6 aprile 2021, nn. 309 e 310.

nella materia *de qua* (parte VII, titolo I, capo II, artt. 212-216), lungi dal rappresentare una pedissequa riproduzione delle previgenti disposizioni, di cui al D.P.R. n. 260/1998, si sia tradotto nella predisposizione di uno strumento normativo organico e razionale e di immediata operatività applicativa in cui risalta, come anzidetto, il ruolo del pubblico ministero territorialmente competente quale unico titolare delle funzioni di vigilanza e di monitoraggio delle decisioni di condanna.

Ed invero, la specifica disciplina dell'esecuzione contenuta nel codice di giustizia contabile, riguardante il titolo esecutivo (art. 212), il potere di iniziativa e l'attività del pubblico ministero (art. 213), l'attività esecutiva dell'amministrazione danneggiata (art. 214), il recupero del credito erariale in via amministrativa, (art. 215) ed, infine, l'esecuzione forzata innanzi al giudice ordinario (art. 216), rappresenta un sistema normativo del tutto peculiare rispetto a quello relativo alle esecuzioni delle sentenze civili e amministrative in coerenza con la specifica natura pubblica del credito erariale.

L'entrata in vigore delle nuove disposizioni ha, tuttavia, comportato sin dall'inizio, non pochi problemi applicativi, tant'è che il legislatore con il D.Lgs. 7 ottobre 2019, n. 114 è nuovamente intervenuto a disciplinare la materia con disposizioni che hanno riguardato (oltre ad altre disposizioni del codice) anche il capo relativo alla esecuzione delle sentenze di condanna.

Gli artt. 90 e 91 del correttivo al codice hanno, infatti, modificato e/o sostituito i commi dell'art. 212, (titolo esecutivo) e dell'art. 214 (attività esecutiva dell'amministrazione o dell'ente danneggiato), prevedendo, in un'ottica di semplificazione, da un lato, che la spedizione del titolo esecutivo in forma esecutiva possa farsi soltanto a ciascuna delle parti a favore delle quali è stato pronunciato il provvedimento e, dall'altro, che il rilascio della copia in forma esecutiva alle amministrazioni interessate debba avvenire d'ufficio, da parte della segreteria della sezione giurisdizionale, per il tramite del pubblico ministero, al quale le stesse si rivolgono indicando il numero di copie conformi necessarie all'esecuzione del provvedimento.

In chiave di coordinamento e di efficacia dell'azione esecutiva, l'art. 91 del correttivo ha previsto, altresì, che l'amministrazione possa richiedere al Procuratore regionale di conoscere gli esiti degli accertamenti patrimoniali volti a verificare le condizioni di solvibilità del debitore, modificando e integrando al riguardo il comma 3 dell'art. 214 del codice, dando così attuazione e concretezza alle disposizioni di cui all'art. 216 concernenti l'esecuzione forzata innanzi al giudice ordinario.

Giova al riguardo evidenziare che a seguito dell'entrata in vigore del correttivo al codice di

giustizia contabile, risultano, peraltro, ampliati i poteri intestati al P.M. contabile che può accedere direttamente, anche mediante collegamento telematico diretto, alla sezione dell'anagrafe tributaria di cui all'art. 7, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605 (comma 2-*bis* dell'art. 58 del c.g.c.).

Passando 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 dovere disciplinare il giudizio di interpretazione del titolo giudiziale che può essere promosso dalle parti e dall'amministrazione interessata, quando, ai fini della relativa esecuzione, sorga questione sull'interpretazione di una decisione della Corte dei conti (art. 211).

In ciò può leggersi l'attenzione che il legislatore medesimo ha prestato alla fase dell'esecuzione sin dalla formazione del titolo e della decisione sostanziale del giudice contabile che deve essere portata ad esecuzione dalla stessa amministrazione beneficiaria del credito e, che, quindi, deve indicare con esattezza gli importi di condanna e i soggetti tenuti al pagamento, salva appunto la possibilità di promuovere il giudizio di interpretazione.

Il capo II, della parte VII, del codice è, invece, strettamente legato all'esecuzione. A mente dell'art. 212 (Titolo esecutivo), i provvedimenti giudiziari muniti di formula esecutiva sono le decisioni definitive di condanna della Corte dei conti, le ordinanze esecutive emesse ai sensi dell'art. 132, comma 3 (rito monitorio), nonché i provvedimenti emessi ai sensi dell'art. 134, comma 4 (giudizio per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie).

La prima tipologia (decisioni definitive di condanna) è perfettamente coerente con le specifiche disposizioni previste al riguardo dal codice di giustizia contabile, perché a differenza delle sentenze del giudice amministrativo, le sentenze di condanna della Corte dei conti sono automaticamente sospese con la proposizione dell'appello (art. 190, comma 4, c.g.c.), per cui la definitività della decisione consegue o alla mancata impugnazione della sentenza di primo grado o all'esito del giudizio di appello, salvo il caso in cui il giudice di appello, su istanza di parte e quando vi siano ragioni motivate, disponga, con ordinanza motivata, sentite le parti, che la sentenza sia provvisoriamente esecutiva (art. 190, comma 5, c.g.c.).

9. L'attività esecutiva. Il pubblico ministero territorialmente competente: funzioni di impulso, di vigilanza e di indirizzo.

Come già innanzi affermato, l'attività di monitoraggio, di vigilanza e di consulenza sull'attività esecutiva dell'amministrazione o dell'ente danneggiato (artt. 214, 215 e 216 c.g.c.), da parte del pubblico ministero territorialmente competente, risulta indubbiamente rafforzata

rispetto alla previgente disciplina, sebbene la responsabilità della esecuzione delle sentenze di condanna incomba, anche nell'attuale assetto normativo, in via esclusiva in capo alla stessa amministrazione alla quale spetta la decisione finale in ordine alle modalità esecutive, relative alla riscossione del credito, dal momento in cui, con la notifica della sentenza con la formula esecutiva, da parte dell'amministrazione al condannato, ha inizio la fase esecutiva vera e propria (cfr. art. 213, comma 3, del c.g.c.).

Infatti, ferma restando, 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 cui 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, non senza considerare 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).

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”*.

Con riguardo, invece, alle disposizioni riguardanti il pubblico ministero territorialmente competente, da individuarsi nel Procuratore regionale del luogo in cui deve essere eseguita la sentenza, l’art. 212, commi 3 e 4, c.g.c., nel disciplinare le funzioni di impulso, prevede che il pubblico ministero riceva copia del titolo esecutivo e che si attivi nell’interesse dell’amministrazione per chiedere ulteriori copie del titolo esecutivo, affinché, per il suo tramite, vengano comunicate all’amministrazione o all’ente titolare del credito erariale.

Quanto al potere di vigilanza intestato al pubblico ministero sulle attività volte al recupero del credito erariale, esso comprende la possibilità di *“indirizzare all’Amministrazione o Ente esecutante, anche a richiesta, apposite istruzioni circa il tempestivo e corretto svolgimento dell’azione di recupero in sede amministrativa o giurisdizionale”* (art. 214, comma 6).

In particolare, è da ritenersi che gli *“accertamenti patrimoniali finalizzati a verificare le condizioni di solvibilità del debitore e la proficuità dell’esecuzione”*, propedeutici all’esperimento dell’esecuzione forzata innanzi al giudice ordinario di cui all’art. 216, comma 1, possano essere svolti dal pubblico ministero contabile anche ai fini della pianificazione del recupero in via amministrativa (di cui all’art. 215), con particolare riferimento alla eventuale iscrizione di ipoteca sui beni del debitore (di cui all’art. 215, comma 3) e alla valutazione effettuata per l’approvazione del piano di rateizzazione sottoposto all’approvazione del pubblico ministero dall’amministrazione precedente, il cui potere in capo al P.M. appare di natura mista, connotato sia di 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. precedente 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. e che ai fini del*

grado di preferenza, il privilegio per il credito erariale derivante da condanna della Corte dei conti sui beni mobili e su beni immobili segue, nell'ordine, quelli per i crediti indicati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile”.

Come è stato giustamente osservato *“ciò comporta che l'attore pubblico, proprio per rafforzare la garanzia patrimoniale del credito controverso ha conseguentemente un interesse ad agire qualificato ad ottenere la condanna in sede giudiziale contabile e ciò anche in presenza di un sovrapponibile giudicato civile per i medesimi importi risarcitori, che di tale privilegio non dispongono”* (cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia, n. 334/2019).

Tornando al potere di vigilanza del P.M., è tuttavia opportuno evidenziare che se, da un lato, detto potere è esteso a tutte le amministrazioni titolari del credito erariale, dall'altro, sono escluse dal potere di indirizzo quelle statali o ad esse equiparate, le quali *“per l'esecuzione delle sentenze di condanna, si avvalgono, in luogo dell'attività di indirizzo prevista dal comma 6, della consulenza e, per le esecuzioni dinanzi al giudice ordinario, del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e delle altre leggi speciali in materia”* (art. 214, comma 7).

Conclusivamente, nel nuovo codice risultano ulteriormente rafforzati i poteri del P.M. di monitoraggio e di vigilanza sulle singole procedure di recupero da parte delle amministrazioni, in capo alle quali incombe un obbligo di tempestivo avvio (art. 214, comma 3 e art. 215, comma 2, che riproduce il testo dell'art. 2, comma 2, del D.P.R. n. 260/1998, con specifico riferimento al recupero con ritenuta) e di contestuale comunicazione al Procuratore regionale dell'attività di esecuzione (cfr. art. 214, comma 2 – che riproduce il testo dell'art. 7, primo periodo, del D.P.R. n. 260/1998 cit. – in base al quale *“il titolare dell'ufficio designato comunica tempestivamente al Procuratore regionale territorialmente competente l'inizio della procedura di riscossione e il nominativo del responsabile del procedimento”*).

È indubbio, al riguardo, come la finalità di comunicare il nominativo del responsabile del procedimento, oltre a rispondere alle esigenze di trasparenza, consente di perseguire per danno erariale il funzionario che abbia ritardato o non abbia avviato l'esecuzione, evidenziando così, anche a questi effetti, l'importanza del monitoraggio svolto dalle Procure contabili della Corte dei conti, ai fini dell'eventuale azione di responsabilità nei confronti del funzionario che abbia serbato un'inerzia colposa (cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Calabria, n. 45/2021, *infra*).

Non solo: 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, 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 P.M. contabile nella fase della esecuzione delle sentenze risulta decisamente rafforzato dalle disposizioni del nuovo codice di giustizia contabile (artt. 212-216), come, peraltro, ribadito dalla stessa Corte dei conti con deliberazione SSSLEG 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”*, intervenuto in sede di esecuzione di una sentenza di condanna della Corte dei conti (avente ad oggetto la rinuncia da parte dell'amministrazione ad una garanzia reale per un credito privilegiato, ai sensi dell'art. 216, comma 3, c.g.c., quale è quello erariale derivante da sentenza di condanna in sede di giudizio di responsabilità amministrativa), trattandosi, di competenza rimessa esclusivamente alla valutazione del P.M. contabile in sede di esecuzione con cui non è possibile interferire.

La Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo con l'anzidetta pronuncia è, infatti, pervenuta alla conclusione *“che 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”*.

Un cenno, infine, ai profili operativi in ordine ai quali si evidenzia che le Procure regionali (ognuna delle quali a seguito dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile ha adottato

delle proprie Linee Guida per l'esecuzione delle sentenze), al fine di agevolare l'attività delle amministrazioni nell'acquisizione dei dati e delle informazioni sullo stato dei recuperi da comunicare ai pubblici ministeri, si avvalgono di identici prospetti informativi, aggiornati alla luce di tutte le prescrizioni previste dalla nuova normativa, che il responsabile del procedimento individuato dalla singola amministrazione deve di volta in volta compilare, indicando gli importi da recuperare, le modalità del recupero, lo stato del recupero e il motivo del mancato recupero, curando poi la relativa trasmissione alle Procure regionali per il monitoraggio e la vigilanza sull'attività esecutiva dell'ente.

La relativa modulistica consente l'aggiornamento delle partite contabili riscosse e da riscuotere, aperte su ogni provvedimento decisionale di condanna e su ogni singolo condannato ed è, generalmente, accompagnata da note informative del funzionario responsabile sullo stato di esecuzione delle procedure.

Giova, tuttavia, evidenziare che la tempistica prevista dal legislatore – *“decorsi tre mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario”* – (cfr. art. 214, comma 8, c.g.c., non modificata dal correttivo) mal si concilia con la necessità di poter acquisire in tempo utile i dati completi sullo stato dei recuperi effettuati nell'anno di riferimento, i quali, nella migliore delle ipotesi, sarebbero disponibili non prima del 31 marzo dell'anno successivo, con inevitabili ripercussioni sui dati statistici finali sull'effettivo ammontare dei recuperi che le Procure regionali devono trasmettere annualmente alla Procura generale della Corte dei conti a fini statistici.

10. Le problematiche connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi.

Problematiche ulteriori, in sede di esecuzione, possono venir in rilievo nel caso in cui l'amministrazione debba portare ad esecuzione un titolo esecutivo nei confronti del debitore deceduto.

In tal caso, l'attività consulenziale del pubblico ministero, titolare del potere di vigilanza sulle attività volte al recupero del credito erariale, può svolgere un ruolo importante nell'interpretazione delle norme che riguardano questa specifica forma di esecuzione, anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali che si sono formati nella materia *de qua*.

Come è noto, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della L. n. 20/1994, l'azione di responsabilità amministrativo-contabile ha natura personale ed il debito si trasmette agli eredi solo in caso di indebito arricchimento. Conseguentemente, in caso di decesso del presunto responsabile, il pubblico ministero, se ritiene che non ci siano 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, 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 dei conti, Sez. giur. Lazio, n. 797/2021, in applicazione dell'art. 108, comma 6, c.g.c).

I limiti della trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio sono ribaditi anche dall'art. 188 del codice di giustizia contabile, secondo cui l'estinzione del procedimento di appello o di revocazione per i motivi di cui all'art. 202, comma 1, lettere f) e g) fa passare in giudicato la sentenza impugnata, ferma restando la disciplina dei limiti della trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio.

Pertanto, ove nel giudizio di appello non si vertesse in ipotesi di illecito arricchimento del dante causa l'eventuale debito risarcitorio, che dovesse essere affermato nei suoi confronti, non potrebbe trasmettersi ai suoi eredi, con conseguente estinzione del giudizio di appello (cfr. Corte dei conti, Sez. II d'appello, n. 22 /2018).

Il giudizio di appello, infatti, *“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 estinti 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 dei conti, Sez. III d'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 il loro illecito arricchimento e con essa l'insussistenza dei presupposti della trasmissibilità del debito (cfr. *infra*).

Sulla questione dell'indebito arricchimento degli eredi la giurisprudenza contabile ha, infatti, fissato canoni generali chiaramente espressi nella sentenza della Sezione giurisdizionale Lazio n. 61 del 2017, che, nel richiamare autorevoli precedenti, ha affermato che, in linea di principio,

non è configurabile una presunzione *iuris et de iure* di arricchimento indebito degli eredi del responsabile, come se la trasmissione di responsabilità dal dante causa agli aventi diritto fosse automatica, essendo, invece, configurabile una presunzione *iuris tantum*, a fronte della quale l'erede può fornire prova contraria, dimostrando la mancanza dell'arricchimento o che esso non ha carattere antiggiuridico (cfr. Sezioni riunite della Corte dei conti, 12 gennaio 1999, n. 1 e 11 dicembre 1996, n. 74, nonché Corte dei conti, Sez. II d'appello, 25 giugno 2008, n. 214).

In tale quadro, è stato anche precisato che *“l'indebito arricchimento degli eredi, al quale il legislatore ha subordinato la trasmissibilità del debito per responsabilità amministrativa, non costituisce oggetto di prova da parte del requirente contabile, dovendosi invero ritenere che spetti agli aventi causa dimostrare che dall'illecito non sia derivato alcun loro vantaggio patrimoniale”* (Corte dei conti, Sez. II d'appello, 21 novembre 2006, n. 394).

In particolare, la ridotta consistenza patrimoniale dell'eredità relitta ovvero il fatto che il *de cuius* abbia lasciato soltanto beni acquistati prima del suo illecito arricchimento, *“sono circostanze inidonee a superare la presunzione di indebito arricchimento degli eredi, dovendosi al riguardo osservare che, in presenza di un profitto illecito, anche un minor passivo ereditario configura il presupposto in questione, giacché quello che perviene agli eredi è, pur sempre, un patrimonio arricchito”* (Corte dei conti, Sez. II d'appello, 30 gennaio 2014, n. 947).

Alla luce di questi principi, in tema di responsabilità degli eredi indebitamente arricchitisi a seguito dell'illecita locupletazione realizzata dal dante causa in frode dell'amministrazione, il P.M. contabile ha l'onere di provare il fatto dell'acquisizione illecita, conseguendo a ciò, in base a presunzioni semplici, ai sensi dell'art. 2729 c.c., anche la prova del carattere indebito dell'arricchimento realizzato dagli eredi spettando, quindi, a questi ultimi la dimostrazione della prova contraria (*ex multis*, cfr. Corte dei conti, Sez. I d'appello, 17 settembre 2001, n. 266; Id., 12 maggio 1998, n. 127; SS.RR., n. 1/1999, cit.) anche nell'ipotesi di accettazione dell'eredità con il beneficio dell'inventario (SS.RR., n. 74/1996, cit.; Sez. II d'appello, 11 marzo 1998, n. 83; Sez. I d'appello, 19 dicembre 2005, n. 413).

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 dei conti, Sez. II d'appello, n. 128/2020

e, da ultimo, Corte dei conti, Sez. I d'appello, n. 300/2021).

Anche di recente la giurisprudenza contabile ha analizzato il profilo della trasmissibilità agli eredi 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. giur. Umbria, n. 64/2020).

Anche la giurisprudenza delle Sezioni di appello si è pronunciata sull’azione di accertamento negativo di responsabilità, in relazione all’illecito arricchimento, derivato dall’acquisto dell’eredità di un soggetto, in confronto del quale il giudice di primo grado aveva accertato la responsabilità per indebito prelievo di somme di denaro di pertinenza pubblica.

Nel caso di specie, tuttavia, gli eredi non erano riusciti ad impedire la trasmissibilità del debito ereditario nei loro confronti e, quindi, l’esecuzione della sentenza di condanna, rilevando il giudice che *“l’accettazione dell’eredità con beneficio di inventario e la responsabilità dell’erede intra vires possano formare oggetto di valutazione in sede di esecuzione della sentenza di condanna, ma non costituiscono elementi utili a determinare atti a determinare, per ciò soltanto, l’assenza di responsabilità amministrativa dell’erede, salvo che questi provi – direttamente nel processo – di non aver conseguito alcuna utilità, suscettibile di valutazione patrimoniale, per effetto della delazione”* (Corte dei conti, Sez. II d’appello, n. 126/2020, con cui è stata integralmente confermata la sentenza della Corte dei conti, Sez. Lazio, n. 61/2017, già cit.).

Diverso, come testé anticipato è, invece, il caso della trasmissibilità del debito agli eredi, allorquando la sentenza definitiva di condanna sia stata pronunciata nei confronti del *de cuius* e venga portata ad esecuzione nei loro confronti. Risulta, infatti, che assai spesso l’esecuzione delle sentenze di condanna, da parte della P.A., sia tutt’altro che tempestiva e tenda a protrarsi nel tempo con la conseguenza che, *medio tempore*, possa verificarsi il decesso del responsabile condannato con sentenza passata in giudicato.

In tal caso – ferma restando 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, in ipotesi di insussistenza di illecito arricchimento del *de cuius* e conseguente impossibilità di agire nei confronti degli eredi (cfr. da ultimo, Corte dei conti, Sez. giur. Calabria, n. 45/2021, cit.) –, laddove 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 accertare, ad esempio, di non essere erede per aver rinunciato all'eredità) e, quindi, nel caso in cui la contestazione cada *in executivis*, la cognizione volta a far valere l'assenza di un titolo esecutivo viene rimessa alla competenza del giudice ordinario, anche se la condanna da portare ad esecuzione è una sentenza pronunciata da un giudice speciale, come nel caso della Corte dei conti.

Questi sono i principi affermati dai recenti arresti della Cassazione che, con decisione Sezione III del 29 novembre 2018, n. 30856, ha da ultimo ribadito quanto già espresso dalle Sezioni Unite con la pronuncia n. 19280 del 2018, *“secondo cui in tema di responsabilità amministrativa, anche quando il debito risarcitorio del pubblico dipendente sia stato accertato dal giudice contabile con sentenza passata in giudicato, la trasmissibilità agli eredi si verifica soltanto nei casi in cui il fatto illecito abbia non soltanto arrecato un danno all'erario, ma anche procurato al dante causa, autore dello stesso, un illecito arricchimento (v. Cass. S.U. n. 4332 del 2008), il che richiede che tale presupposto – così come il conseguente indebito arricchimento degli eredi – sia stato “accertato nel giudizio dinanzi al giudice contabile”, salvo il caso in cui venga attivato un giudizio di esecuzione innanzi al giudice ordinario competente a decidere la sussistenza dei presupposti della trasmissione del debito”*.

Di tali assunti, ha fatto applicazione anche la giurisprudenza della Corte dei conti, nell'ambito di un giudizio di opposizione all'esecuzione ad 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 dei conti, Sez. giur. 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 dei conti della Sezione giurisdizionale della Sardegna. La Sezione ha esaminato il ricorso di un erede, il quale 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 dei conti e, che, per l'effetto, che fosse dichiarata l'inesistenza del diritto da parte della P.A. a procedere (anche per il tramite dell'Agenzia delle Entrate) nei suoi confronti unitamente alla nullità dell'atto di intimazione dell'Agenzia delle Entrate.

Il giudicante rilevava che, nel caso di specie, si trattava di giudizio ad istanza di parte inquadrabile tra quelli disciplinati dagli artt. 172 e 176 del c.g.c., normativa che sostanzialmente riproduce la previsione dell'art. 58, comma 1, del R.D. n. 1038/1933, alla quale veniva ricondotto il *genus* delle azioni accertamento negativo di responsabilità e, nel cui ambito, vengono generalmente ricomprese le azioni proposte dagli eredi, al fine di ottenere la declaratoria della insussistenza nei loro confronti delle condizioni legittimanti la trasmissione del debito risarcitorio accertato in capo al dante causa.

La Sezione ha, quindi, reputato che la fattispecie rientrasse nella giurisdizione del giudice contabile alla luce della giurisprudenza della Cassazione, secondo cui il discrimine con la giurisdizione del giudice ordinario viene individuato nella circostanza che si controverta o meno sull'assenza di un titolo esecutivo. Nel caso in esame, il giudicante ha osservato che con il ricorso *de quo*, pur rubricato "ricorso in opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c. ed art. 173 c.g.c.", si chiedeva che venisse accertato e dichiarato che il debito risarcitorio non si trasmettesse agli eredi, non essendoci i presupposti richiesti dalla legge.

In conclusione, nella fattispecie non si trattava tanto di opposizione all'esecuzione, ma di un atto introduttivo di un giudizio di cognizione, avente ad oggetto l'accertamento della sussistenza o meno dei presupposti richiesti dall'art. 1, comma 1, della L. n. 20 del 1994 (illecito arricchimento del *de cuius* e indebito arricchimento degli eredi) per la trasmissibilità agli eredi del debito derivante da fattispecie di responsabilità amministrativa attratta alla giurisdizione della Corte dei conti.

In definitiva, alla luce degli ultimi arresti della Cassazione, la problematica sulla ripartizione della giurisdizione fra giudice ordinario e contabile può così risolversi: "*il giudizio di opposizione conseguente all'esecuzione di una sentenza di condanna della Corte dei Conti... ove sia fatta valere l'assenza di un titolo esecutivo (es. per mancanza della qualità di erede) ... resta nell'ambito di cognizione del giudice ordinario*", mentre la questione sulla "*competenza ad accertare la sussistenza del doppio presupposto dell'illecito arricchimento del de cuius e dell'indebito arricchimento degli eredi ... va risolta 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, ritenuta la propria giurisdizione, 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, in adesione all'ormai consolidato principio secondo cui in presenza del presupposto dell'illecito arricchimento *de cuis* gli eredi non avevano fornito prova contraria della presunzione del loro indebito arricchimento, trattandosi di presunzione *iuris tantum* che ammette prova contraria, il cui onere deve essere assolto dagli eredi (cfr. Corte dei conti, Sez. II d'appello, n. 274/2020).

Da ultimo, 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).

11. I numeri dell'esecuzione. Altri importi.

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 c.g.c. per l'agente pubblico in base al rapporto di lavoro, di servizio di impiego o di servizio, nel corso dell'anno **2021**, l'importo recuperato sulle sentenze di primo e secondo grado è stato pari ad euro **16.285.846,25**, mentre, con riferimento al periodo **2017-2021**, l'importo complessivamente recuperato è stato pari ad euro **159.670.595,27**.

A questo dato, si aggiunge quello derivante dal recupero di altri provvedimenti (riti speciali di cui agli art. 130 e ss. c.g.c. e di definizione agevolata in appello) che, con riferimento all'anno **2021**, per ciò che riguarda i riti speciali di cui agli art. 130 e ss. c.g.c., è stato pari ad euro **17.725.774,54**, mentre nel quinquennio **2017-2021** ad euro **70.788.335,27**.

Quanto al recupero attinente alla definizione agevolata in appello, con riferimento all'anno **2021**, è stato pari ad euro **19.521,41**, mentre nel quinquennio **2017-2021** ad euro **638.417,52**.

A tali importi, vanno aggiunti quelli dei recuperi avvenuti in corso di istruttoria ovvero a seguito di notifica di invito a dedurre che, nell'anno **2021**, ammontano alla considerevole somma di euro **24.557.290,10**.

PARTE II

La giurisprudenza

Capitolo V

LE PIÙ SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE DALLA CORTE COSTITUZIONALE E DALLA CORTE DI CASSAZIONE NEL 2021 NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI (V.P.G. ANTONGIULIO MARTINA)

Sommario: 1. Le più significative pronunce della Corte costituzionale in materia di piano di riequilibrio e del fondo di anticipazione di liquidità. 2. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate in sede di parificazione dei rendiconti regionali. 3. Il sindacato della Corte di cassazione sulle sentenze della Corte dei conti: le decisioni più rilevanti. 4. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte regolatrice. 4.1. I “criteri di collegamento” idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti. 4.2. Il concorso dell’azione di responsabilità e dell’azione civile risarcitoria. 4.3. I gruppi consiliari. 4.4. Il CNEL. 4.5. Le Sezioni del Tiro assegno nazionale e gli Ambiti territoriali di caccia. 4.6. Gli incarichi extraistituzionali non autorizzati. 4.7. L’azione di accertamento della nullità. 4.8. La progettazione e la direzione dei lavori di opera pubblica. 4.9. L’avvocato dipendente di ente pubblico. 4.10. Le strutture sanitarie private accreditate. 4.11 La società “in house”. 4.12 Gli ausili finanziari pubblici. 4.13. I funzionari consolari. 4.14. Il prelievo supplementare “quote latte”. 4.15. Le sanzioni ex art. 30, comma 15, L. n. 289/2002.

1. Le più significative pronunce della Corte costituzionale in materia di piano di riequilibrio e del fondo di anticipazione di liquidità.

Nel corso del 2021, sono intervenute numerose pronunce della Corte costituzionale e della Corte di cassazione nelle materie di competenza della Corte dei conti.

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

Tra i più rilevanti arresti della Corte costituzionale si evidenzia, in particolare, la sentenza n. 34/2021, attinente alla tematica del termine per la deliberazione del piano di riequilibrio, nell'ipotesi di insediamento di una nuova amministrazione.

Con tale decisione, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 243-bis, comma 5, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), nella parte in cui non prevede che, in caso di inizio mandato in pendenza del termine perentorio fissato nello stesso comma del citato articolo, al primo periodo, ove non vi abbia provveduto la precedente amministrazione, quella in carica possa deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della "relazione di inizio mandato", di cui all'art. 4-bis, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

La relativa questione di legittimità costituzionale, che investiva, con riferimento agli artt. 1, 2, 3, 81, 97, primo e secondo comma e 119, primo comma, Cost., il combinato disposto degli artt. 243-*quater*, comma 7 e 243-bis, comma 5¹⁴⁴, TUEL è stata sollevata dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti, nel giudizio di impugnazione proposto dal comune di Buonabitacolo, avverso la delibera della Sezione regionale di controllo per la Campania, che ha accertato la tardività del piano di riequilibrio presentato oltre il termine di novanta giorni, di cui all'art. 243-bis, comma 5, primo periodo, del D.Lgs. n. 267/2000, decorrente dalla data di esecutività della delibera del Commissario

¹⁴⁴ L'art. 243-bis (rubricato "Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale") D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL), dopo aver previsto, al primo comma, che "*i comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal presente articolo*", dispone, al quinto comma, come modificato, da ultimo, in punto di durata del piano, dall'art. 1, comma 888, lett. a), L. 27 dicembre 2017, n. 205, che "*il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata compresa tra quattro e venti anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario. Qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di cui al presente comma risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'articolo 243-*quater*, comma 3, l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'articolo 4-bis, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149*". L'art. 243 *quater*, settimo comma, TUEL prevede che "*la mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'articolo 243-bis, comma 5, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto*".

straordinario di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale dalla nuova amministrazione insediatasi (in data 30.06.2017), all'esito dell'elezioni tenutesi in pendenza del suddetto termine.

Dall'accertamento di tardività sarebbe conseguito, in termini di automaticità, il necessario avvio della procedura volta alla declaratoria di dissesto dell'ente, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7, TUEL, nonostante che, secondo quanto sostenuto dal comune, nelle more della procedura di approvazione del piano di riequilibrio presentato, protrattasi ben oltre il termine ordinatorio normativamente previsto, l'originario squilibrio finanziario si sarebbe notevolmente ridotto.

Le Sezioni riunite dubitavano della legittimità costituzionale del combinato delle suddette disposizioni normative, non soltanto nella parte in cui non si prevede che quando, durante la pendenza del termine per deliberare il piano, sia subentrata una nuova compagine amministrativa, la stessa possa avvalersi, per la deliberazione del piano, del medesimo termine di sessanta giorni decorrente dalla relazione di inizio mandato, concesso alle amministrazioni insediate dopo la sua presentazione, per la relativa rimodulazione.

Ma anche nella parte in cui non si prevede la possibilità di una nuova valutazione, analoga a quella indicata per le altre fattispecie di avvio alla dichiarazione del dissesto, previste dall'art. 243-*quater*, comma 7, TUEL quando, essendosi protratto eccessivamente il procedimento di controllo del piano, l'originaria situazione di squilibrio abbia perso attualità in ragione della continua evoluzione delle condizioni finanziarie dell'ente, evidenziando come i principi di equilibrio, di sana gestione finanziaria e di tutela del bilancio quale bene pubblico, presidiati dagli evocati parametri, finirebbero per essere inevitabilmente sacrificati in contrasto con le finalità dell'istituto inteso alla salvaguardia dei principi stessi.

Con la pronuncia in esame, la Corte costituzionale ha ritenuto che le disposizioni censurate presentano un'evidente irragionevolezza e determinano una disparità di trattamento, rilevando che *“rispetto all'amministrazione che opera in continuità – la quale elabora il piano a seguito del ricorso alla procedura di riequilibrio da essa stessa deliberato – quella successiva, pur ereditando un grave squilibrio e l'assenza totale di un progetto di risanamento, si trova costretta a intervenire in un lasso temporale gravemente ridotto e potenzialmente insufficiente, poiché il termine di novanta giorni per deliberare il PRFP decorre da un momento anteriore a quello del suo insediamento, ossia dalla data della delibera di ricorrere alla procedura di riequilibrio assunta dalla precedente compagine”*.

A tal proposito, il Giudice delle leggi ha anche evidenziato come mentre *“il legislatore ha tenuto presente la complessa interrelazione delle vicende temporali inerenti al procedimento*

di riequilibrio e alla successione nell'esercizio del mandato elettorale per le amministrazioni che intendono rimodulare il piano precedentemente approvato, una coerente fattispecie legale non è stata presa in considerazione per il caso della procedura ereditata in assenza di un piano”.

In particolare, la Corte costituzionale, rilevato come possa essere assunta quale *tertium comparationis* la situazione relativa “*all'amministrazione subentrante interessata alla rimodulazione del piano, per la quale l'art. 243-bis, comma 5, secondo periodo, contempla un termine di sessanta giorni decorrente dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato di cui all'art. 4-bis, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011*¹⁴⁵ «*volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento dei medesimi enti*» (comma 1) e sulla base delle cui risultanze, in generale, «*il presidente della provincia o il sindaco in carica, ove ne sussistano i presupposti, possono ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti*» (comma 2, secondo periodo)”, ha ritenuto che fosse “*ingiustificato soddisfare tale necessità accordando all'amministrazione subentrante il termine per rimodulare il piano già deliberato e non anche per formularlo ex novo*”.

Inoltre, nel caso in cui una nuova amministrazione sia subentrata alla guida dell'ente e, chiamata a farsi carico della pesante eredità ricevuta dalle precedenti gestioni, non sia stata messa nella condizione di predisporre il PRFP per l'assegnazione di un termine che decorre da epoca anteriore al suo insediamento ed è sganciato dal momento in cui acquisisce, con la sottoscrizione della relazione di inizio mandato, piena contezza della situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente e della misura dell'indebitamento, l'organo costituzionale ha specificato che, in siffatta circostanza, l'automatico avvio al dissesto pregiudichi il potere programmatico di risanamento della situazione finanziaria ereditata dalle gestioni pregresse con violazione dell'art. 81 Cost. ed impedisca di esercitare pienamente il mandato elettorale, confinando la posizione dei subentranti in una condizione di responsabilità politica oggettiva e, pertanto, si

¹⁴⁵ L'art. 4-bis (rubricato “Relazione di inizio mandato provinciale e comunale”) del D.Lgs. 06/09/2011, n. 149, aggiunto dall'art. 1-bis, comma 3, D.L. n. 174/2012, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. n. 213/2012, dopo aver previsto, al primo comma, che “*al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le province e i comuni sono tenuti a redigere una relazione di inizio mandato, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento dei medesimi enti*” dispone, al successivo secondo comma, che “*la relazione di inizio mandato, predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco entro il novantesimo giorno dall'inizio del mandato. Sulla base delle risultanze della relazione medesima, il presidente della provincia o il sindaco in carica, ove ne sussistano i presupposti, possono ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti*”.

risolva in una violazione dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria dell'ente, nonché del mandato conferito agli amministratori dal corpo elettorale, collidendo, altresì, con il principio di ragionevolezza (sotto un ulteriore profilo) e con l'interdipendente principio di buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.), in quanto costituisce conseguenza sproporzionata e non coerente con la *ratio* sottesa alla procedura di riequilibrio, che è proprio quella di porre rimedio alla situazione deficitaria dell'ente locale ove sia concretamente possibile, mettendo i nuovi depositari del mandato elettorale nella condizione di farsene pienamente carico.

In tema, invece, di fondo di anticipazione della liquidità, la Corte costituzionale, con sentenza n. 80/2021, investita della relativa questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti, in riferimento agli artt. agli artt. 81, 97, primo comma, 119, sesto comma e 136 della Costituzione, in sede di esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) del comune di Lecce, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-*ter*, commi 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, aggiunto dalla relativa legge di conversione n. 8 del 28 febbraio 2020.

Nel corso dell'iter parlamentare di conversione del suddetto decreto-legge era intervenuta la sentenza n. 4/2020, con la quale il Giudice delle leggi ha dichiarato la legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, che ha previsto che gli *“gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, di cui all'articolo 1 del decreto legge n. 35 del 2013¹⁴⁶ utilizzano la quota*

¹⁴⁶ Il D.L. n. 35 del 2013, al fine di porre riparo al fenomeno dei crescenti ritardi nell'adempimento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, che aggravava la situazione delle imprese, già colpite dalla difficoltà di accedere al credito bancario nel contesto della crisi e dovuti alle carenze di liquidità ed alla mancanza di adeguati spazi finanziari dovuta alla necessità di rispettare gli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea nel quadro del patto di stabilità e crescita, ha introdotto una disciplina di carattere speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di altre disposizioni in materia di finanza pubblica, per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche. Attraverso, da un lato, l'allentamento del patto di stabilità interno con il riconoscimento di “spazi finanziari”, ossia di importi finanziari esclusi dal relativo computo e, dall'altro, la concessione di anticipazioni di liquidità, con le quali – pur rimanendone vietata l'utilizzazione per la copertura di spese, che non sarebbe consentita dalla Costituzione e dai vincoli europei – viene posto rimedio a gravi deficienze della disponibilità di cassa degli enti interessati dai suddetti ritardi. Come evidenziato dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 181/2015 *“le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro ratio, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione*

accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione" e della relativa disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017 (Legge di bilancio 2018)¹⁴⁷.

L'art. 39-ter, inserito nel testo del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 in sede di conversione, dopo aver previsto, al primo comma, non investito dalla pronuncia, che *"al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020¹⁴⁸, in sede di*

dell'anticipazione", per cui "tali operazioni non possano finanziare la copertura di disavanzi o spese di pertinenza degli esercizi successivi all'entrata in vigore del D.L. n. 35 del 2013", donde consegue "l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost.". Se l'anticipazione di liquidità fosse considerata alla stregua di un mutuo essa sarebbe, illegittima, siccome in contrasto con il combinato disposto dell'art. 119, sesto comma, Cost. – secondo cui le regioni "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento" – e dell'art. 3 (rubricato "Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici"), comma 17, della L. 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2004), secondo cui "costituiscono indebitamento, agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui ... Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato art. 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio", sicché "a parte l'obbligo dell'interprete di attribuire alla legge, in casi di polivalenza semantica, un significato conforme a Costituzione, nel caso in esame proprio la combinazione di dette norme e la genesi del D.L. n. 35 del 2013 non consentono alternative alla classificazione quale anticipazione di liquidità delle somme attribuite dallo Stato e da quest'ultimo acquisite attraverso l'emissione di titoli del debito pubblico" rammentando, in proposito, come avesse già avuto modo di affermare che "la ratio del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito (sentenza n. 188 del 2014)".

¹⁴⁷ L'art. 1, comma 814, della L. 27/12/2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018) che ha disposto che *"l'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo"*.

¹⁴⁸ Con la sentenza n. 4/2020, la Corte costituzionale, rilevato che *"entrambe le disposizioni censurate consentono di utilizzare le anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione dell'ente locale che le applica, attraverso meccanismi tecnici che convergono nell'elusione dei precetti costituzionali precedentemente richiamati"*, ne ha ritenuto il contrasto con la c.d. "regola aurea" di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. *"nonché, in ragione dell'illegittima influenza sugli equilibri strutturali*

approvazione del rendiconto 2019 gli enti locali accantonano il fondo anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, per un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2019", ha disposto, ai censurati successivi secondo e terzo comma, che "l'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità effettuato in sede di rendiconto 2019, è ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio" e che "il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 1 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità: a) nel bilancio di previsione 2020-2022, nell'entrata dell'esercizio 2020 è iscritto, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 e il medesimo importo è iscritto come fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della missione 20 - programma 03 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio; b) dall'esercizio 2021, fino al completo utilizzo del fondo anticipazione di liquidità, nell'entrata di ciascun esercizio del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio" e, al quarto

*di bilancio, con l'art. 81 Cost.". In proposito il giudice delle leggi ha evidenziato come "il mancato accantonamento delle risorse, quantificato secondo l'ordinario criterio di computo del FCDE, consente... di impiegare un surplus di spesa, pari al mancato accantonamento, coprendolo con risorse "nominali" (ma non reali, perché il meccanismo contabile indebitamente autorizzato dalle norme censurate finisce per ridurre o azzerare il cosiddetto FCDE attraverso la sua sostituzione parziale o totale con l'anticipazione di liquidità), in tal modo incrementando di fatto – senza che ciò appaia dalle scritture ufficiali – il disavanzo di amministrazione già maturato negli esercizi precedenti". In pratica, le censurate disposizioni consentendo l'assorbimento (con effetto di azzeramento o di riduzione) di una posta "compensativa" quale l'accantonamento FAL (che assolve la funzione di compensare, sterilizzandone gli effetti, la relativa entrata, evitando che la stessa possa spiegare effetti non solo sulla cassa ma anche sulla competenza) in una posta "correttiva", quale l'accantonamento a FCDE (che assolve alla diversa funzione di correggere l'ammontare dei crediti – e cioè dei residui attivi – avuto riguardo alle presumibili concrete possibilità di effettivo realizzo dei crediti stessi), frustrano la funzione sottesa alla distinta previsione delle suddette poste ed alterano il risultato di amministrazione disponibile che è la risultante del concorso, *inter alios*, di entrambe le suddette poste, comportando, per effetto della continuità dei bilanci e del conseguente trascinarsi sui successivi esercizi (stante l'obbligo di immediata applicazione del disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto consuntivo all'esercizio corrente) effetti di illegittima dilatazione della spesa, per cui l'anticipazione di liquidità anziché assolvere la funzione di sovvenire l'ente della mancanza di liquidità per soddisfare debiti arretrati già contabilizzati (passività pregresse) e non pagati finisce con il divenire strumento di copertura di nuova spesa.*

comma, che “*la quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione*”¹⁴⁹.

Con la suddetta sentenza, riconosciuta la legittimazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di esame della congruenza del PRFP ai sensi dell’art. 243-*quater* TUEL¹⁵⁰ e premessa l’illustrazione del

¹⁴⁹ Nel corso del procedimento, innanzi alla Sezione regionale di controllo, inteso all’esame del PRFP presentato dal comune di Lecce, già sospeso in attesa che la Corte costituzionale si pronunciasse sulla questione di legittimità costituzionale, sollevata dalle SS.RR. della Corte dei conti dell’art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, come interpretato autenticamente dall’art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e, quindi, ripreso con la riconvocazione della Sezione, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020, il comune di Lecce ha rappresentato di aver previsto, a seguito della sentenza n. 4 del 2020, l’accantonamento per il 2019 di complessivi euro 29.363.416,07, corrispondenti all’ammontare delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate al 31 dicembre 2019, rideterminando pertanto il risultato di amministrazione presunto del 2019 rispetto al risultato del 2018, di aver conseguentemente rideterminato l’obiettivo del piano al 31 dicembre 2019 (da euro 69.244.351,37 a euro 98.607.812,44), per effetto delle citate anticipazioni (euro 29.363.461,07), da contabilizzare separatamente tra le quote accantonate del risultato di amministrazione. Con conseguente scostamento di euro 6.893.592,12, rispetto all’obiettivo così rideterminato, del risultato presunto di amministrazione del 2019 (pari a euro 105.501.404,56) e nell’espone gli impatti del rientro dai diversi deficit sul bilancio previsionale 2020-2022, ha evidenziato che, per effetto del comma 2 dell’art. 39-*ter* del D.L. n. 162 del 2019, il peggioramento del disavanzo di amministrazione del 2019 rispetto al 2018 causato dall’accantonamento al fondo anticipazione di liquidità (FAL) sarebbe stato ripianato annualmente, a decorrere dall’anno 2020, per un ammontare pari a quello dell’anticipazione rimborsata nel corso dell’esercizio e, che per effetto dei commi 3 e 4 dello stesso art. 39-*ter*, il comune di Lecce avrebbe finanziato la quota capitale della rata annuale da rimborsare per l’anticipazione non più con entrate correnti, come avvenuto in precedenza, ma con l’utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione, per cui l’incremento del predetto disavanzo (pari a circa euro 30.000.000,00) corrispondente al nuovo accantonamento a titolo di FAL nel risultato di amministrazione del 2019, secondo quanto disposto dall’art. 39-*ter* del D.L. n. 162 del 2019, come convertito, sarebbe stato quindi ripianato in un arco temporale corrispondente a quello del piano di restituzione dell’anticipazione di liquidità (fino a un massimo di trenta anni).

¹⁵⁰ In proposito, si osserva che, nel senso della legittimazione della Sezione regionale di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale nell’esercizio delle attribuzioni di controllo in materia di piano di riequilibrio, la Corte costituzionale si è espressa, con sentenza n. 18 del 14.02.2019, movendo dal rilievo che le funzioni esercitate dalle Sezioni regionali di controllo in *subiecta materia* siano sussumibili “*nella categoria del controllo di legittimità-regolarità*” e si giustifichi “*in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti*”. In proposito, richiamata la propria precedente giurisprudenza, espressasi nel senso della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di controllo preventivo di legittimità (cfr. sentenza n. 226/1976) – oltre che in sede di parifica dei rendiconti (cfr., *ex multis*, per le più recenti, sentenze n. 196 del 2018 e n. 188 del 2015) – in ragione sia della sua particolare posizione istituzionale – venendo il rilievo la sua natura di organo di rilevanza costituzionale, composto da “*magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)*” – sia della natura delle relative attribuzioni di controllo – avuto riguardo al “*peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne la conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico*” – e, pertanto, nell’esercizio di una funzione “*di controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo*” e, quindi, di garanzia dell’ordinamento, e rilevato, inoltre,

contesto normativo in cui si inseriscono le norme censurate, ha rilevato come il D.L. n. 35/2013, con una disciplina di carattere speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di altre disposizioni in materia di finanza pubblica, abbia inteso porre rimedio al ritardo dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche attraverso anticipazioni di liquidità.

Quest'ultime, come si è sottolineato, costituiscono anticipazioni di cassa di più lunga durata rispetto a quelle ordinarie, con la funzione di riallineare, nel tempo, la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso la sua utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse, unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione dell'anticipazione stessa, che, pertanto, non può finanziare il disavanzo, essendo deputata a fornire una provvista finanziaria per estinguere i residui passivi.

come il riconoscimento di tale legittimazione si giustifichi anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte, il giudice delle leggi ha ritenuto che le medesime considerazioni valgano, a fortiori, per il controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti locali, così come disciplinati dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, evidenziando come le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto abbiano *“la forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo)”*, siano sottoposte alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione e presentino – rispetto al controllo sugli atti – un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale, in quanto *“mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l'accertamento effettuato nell'esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci “fa stato” nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione”*. Nei medesimi sensi si è espressa la Corte costituzionale con sentenze del 02.05.2019, n. 105 e del 23.06.2020 n. 115. Occorre, peraltro, osservare che con ordinanza del 04.10.2021, la Corte di giustizia U.E. (IX Sezione) premesso che *“i giudici nazionali possono adire la Corte unicamente se dinanzi a loro è pendente una lite e se essi sono stati chiamati a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale”* (cfr. punto 31), che, *“per stabilire se un organo nazionale cui la legge affida funzioni di natura diversa debba essere qualificato come «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, è necessario accertare quale sia la natura specifica delle funzioni che esso esercita nel particolare contesto normativo in cui è indotto a rivolgersi alla Corte”* (punto 32) e che *“nell'ambito di tale esame, è ininfluenza il fatto che altre sezioni dell'organo di cui trattasi, o addirittura la stessa sezione che ha adito la Corte, ma nell'esercizio di funzioni diverse da quelle che sono all'origine di tale rinvio, debbano essere qualificate come «giurisdizioni» ai sensi dell'articolo 267 TFUE”* (punto 33) e ritenuto che la Sezione regionale di controllo non eserciti nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali, una funzione giurisdizionale, ma una funzione amministrativa (punti 35-37), ha dichiarato *“manifestamente irricevibile”* la domanda di pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione degli artt. 3, paragrafo 1, 6, paragrafo 1, lettera b), e 12 della direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'08.11.2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri nonché degli artt. 1 e 4 della direttiva 2011/7/LTE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16.02.2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali proposta dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, nell'ambito del procedimento inteso alla accertamento dell'adeguatezza di un piano di riequilibrio finanziario rimodulato.

In tal senso è stato letto l'art. 3 del D.M. 1° agosto 2019, che ha modificato l'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118 del 2011, introducendo il punto 3.20-*bis*¹⁵¹, che detta regole specifiche in ordine all'iscrizione in bilancio delle anticipazioni di liquidità, prevedendo, quale strumento di sterilizzazione degli effetti espansivi della spesa, l'iscrizione di un fondo di anticipazione di liquidità nel titolo IV della spesa di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata.

A tal proposito, come anche riportato dalla Consulta, avendo affermato la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti – nell'esercizio della funzione nomofilattica di orientamento di cui all'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 – la necessità di un'adeguata contabilizzazione della quota di rimborso annuale dell'anticipazione di liquidità, da finanziare con risorse da individuare *ex novo* ovvero disponibili per effetto della riduzione strutturale della spesa¹⁵², pertanto, la Corte costituzionale, disattesa preliminarmente

¹⁵¹ Il punto 3.20-*bis*, dell'Allegato 4/2 (“Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria”) al D.Lgs. n. 118 del 2011, aggiunto dall'art. 3 del D.M. 01.08.2019 (emanato ai sensi dell'art. 3, sesto comma, cit. D.Lgs.), recante i principi contabili riguardanti le modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità definite dall'articolo 3, comma 17, della legge n. 350/2003, come “operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio” e che non costituiscono indebitamento, prevede che per le anticipazioni di liquidità che non devono essere chiuse entro l'anno (a rimborso pluriennale), l'evidenza contabile della natura di “anticipazione di liquidità che non comporta risorse aggiuntive è costituita dall'iscrizione di un fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della spesa, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata” e che “il meccanismo di creazione del fondo con corrispondente accantonamento in ogni caso costituisce strumento di sterilizzazione degli effetti espansivi della spesa e non deve costituire forma surrettizia di copertura di spese. Si richiamano le modalità di contabilizzazione previste per le seguenti anticipazioni di liquidità: ...- per le anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 (209), e successivi rifinanziamenti, gli enti locali fanno riferimento alle indicazioni definite in sede nomofilattica dalla Corte dei conti (deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 33/2015 e n. 28/2017)”. L'art. 2 del D.M. 07.09.2020 ha, quindi, novellato il disposto di cui al punto 3.20 *bis* sostituendo il riferimento alle indicazioni definite in sede nomofilattica dalla Corte dei conti di cui alle summenzionate deliberazioni con il richiamo all'art. 39-*ter* del D.L. 30.12.2019, n. 162, convertito, con modificazioni, nella L. 28.02.2020, n. 8, oggetto della questione di legittimità costituzionale definita dall'Alta Corte con la sentenza in esame.

¹⁵² Con delibera n. 33/SEZAUT/2015/QMIG del 17-18.12.2015 (richiamata al punto 3.20 *bis* dell'allegato 4.2 al D.Lgs. n. 118/2011), pronunciando in ordine a questione di massima concernente la corretta contabilizzazione, nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, dell'anticipazione di liquidità trasferita ai sensi del D.L. n. 35/2013, la Sezione delle Autonomie si è espressa nel senso che, onde evitare effetti espansivi della capacità di spesa, è necessario che gli effetti dell'anticipazione sul bilancio di competenza vengano integralmente “sterilizzati”, per il tempo necessario alla completa restituzione delle somme riscosse, provvedendo ad iscrivere nel Titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti una posta rettificativa, avente natura meramente finanziaria, corrispondente all'importo della coeva anticipazione riscossa in entrata. “Ciò impedisce qualunque utilizzo in bilancio di dette risorse per la copertura di pregressi disavanzi ovvero di spese diverse e

l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri¹⁵³ e, ritenuto, nel merito delle dedotte censure di legittimità costituzionale, di esaminare prioritariamente, rispetto all'eccepita violazione dell'art. 136 Cost. e cioè all'elusione del giudicato costituzionale, di cui alla sentenza n. 4/2020, la denunciata violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., che *“meglio consente di chiarire le relative questioni”*, ha evidenziato come il comma 2 dell'art. 39-ter violi gli artt. 81 e 97, primo comma, della Costituzione.

La violazione attiene, dunque, al profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria e dell'interdipendente principio di copertura pluriennale della spesa,

ulteriori rispetto alla finalità tipica del pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili previsti dalla legge. Gli stessi oneri relativi al rimborso della quota capitale dell'anticipazione non potranno trovare copertura nell'anticipazione di liquidità iscritta in entrata, ma dovranno essere finanziati a carico della situazione corrente del bilancio per non incorrere nel divieto di indebitamento di cui all'art. 119, comma 6, Cost. o nella violazione degli equilibri del bilancio garantiti dall'art. 81 Cost. È naturale, infatti, che l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, sia finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti, non già anche al rimborso di se stessa” e nel senso che “L'impegno riguardante il rimborso dell'anticipazione va imputato, quindi, ai singoli bilanci degli esercizi successivi in cui vengono a scadenza le obbligazioni giuridiche passive corrispondenti alle rate di ammortamento annuali. La relativa copertura finanziaria va assunta, invece, sin dal primo esercizio a valere sulle risorse correnti di competenza a tal fine appositamente individuate ex novo ovvero rese disponibili per effetto di una riduzione strutturale della spesa”. Analogamente, con delibera n. 28/SEZAUT/2017/QMIG del 17-18.12.2017, pronunciando in ordine a questione di massima sollevata dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, incentrata sulla corretta interpretazione, affinché non sia compromessa la finalità della sterilizzazione delle risorse erogate a favore delle Regioni, delle norme di cui all'art. 1, commi 692-701, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di bilancio 2016), che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 23 luglio 2015, n. 181, hanno introdotto una peculiare disciplina della contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità per le Regioni, la Sezione delle Autonomie si è espressa nel senso che *“deve, inoltre, trovare adeguata contabilizzazione anche la quota di rimborso annuale dell'anticipazione rilevato che l'impegno contabile per il rimborso dell'anticipazione va imputato ai singoli bilanci degli esercizi successivi in cui vengono a scadenza le obbligazioni giuridiche passive corrispondenti alle rate di ammortamento annuali. La relativa copertura finanziaria va assunta a valere sulle risorse che concorrono all'equilibrio corrente di competenza, individuate ex novo ovvero rese disponibili per effetto di una riduzione strutturale della spesa (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 33/SEZAUT/2015/QMIG)”*, per cui *“la copertura per le quote annuali di rimborso non può essere individuata nel predetto fondo anticipazione di liquidità nel rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e sostenibilità del debito pubblico sanciti dall'art. 97 della Costituzione”* e che *“per gli enti che non abbiano provveduto fin dall'inizio a sterilizzare le somme introitate a titolo di anticipazione di liquidità e che abbiano proceduto all'accantonamento al fondo ai sensi del comma 698 dell'art. 1 della l. n. 208/2015, le eventuali nuove spese in precedenza effettuate a valere sulle anticipazioni di liquidità concorrono a formare disavanzo effettivo da ripianare secondo le ordinarie modalità di recupero del disavanzo”*.

¹⁵³ Il Giudice delle leggi, evidenziando come il comma 3 del citato art. 39-ter del D.L. n. 162/2019 consenta, con locuzioni inequivocabili, l'utilizzo delle anticipazioni incassate e appostate nel FAL per rimborsare le quote annuali delle anticipazioni medesime, ha ritenuto, infatti, non condivisibile l'eccezione della difesa erariale per cui la suddetta disposizione normativa non consentirebbe l'utilizzazione del FAL da parte dell'ente locale, per l'ammortamento dell'anticipazione di liquidità, per cui l'utilizzo stesso costituirebbe una mera circostanza di fatto ovviabile in sede di controllo della Corte dei conti attraverso il diretto diniego di approvazione del piano.

laddove consente di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall'accantonamento obbligatorio dell'anticipazione non rimborsata alla data del 31 dicembre 2019, per un importo corrispondente alla sola quota dell'anticipazione di liquidità rimborsata nel corso dell'esercizio, ciò che comporta una diluizione degli oneri di ripianamento omologa allo stesso periodo temporale previsto per il rimborso dell'anticipazione di liquidità, recando un immediato effetto perturbatore degli equilibri di bilancio sin dall'anno 2020 ed introduce una rilevante deroga alle ordinarie regole di ripiano del maggior disavanzo eventualmente emerso, dilatando i tempi di rientro dal deficit, che così si sottraggono all'art. 188 TUEL, disposizione già ritenuta in grado di dettare procedure e adempimenti immediatamente cogenti, funzionali – tra l'altro – a esaltare l'assunzione della responsabilità del disavanzo in capo alle amministrazioni che si sono succedute (sentenza n. 4 del 2020).

In proposito, richiamato il proprio insegnamento nel senso che la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del ripianamento annuale, al massimo triennale e, comunque, non superiore allo scadere del mandato elettorale (art. 42, comma 12, del D.Lgs. n. 118 del 2011) e che *“ogni periodo di durata superiore comporta il sospetto di potenziale dissesto e può essere giustificato solo se il meccanismo normativo che lo prevede sia effettivamente finalizzato al riequilibrio”* (sentenza n. 115 del 2020), nonché nel senso della problematicità di soluzioni normative che prevedano il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (sentenza n. 18 del 2019) e dell'illegittimità costituzionale di norme che consentono di alterare il deficit, di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e che provocano il peggioramento, nel tempo del preteso riequilibrio, del risultato di amministrazione, il Giudice delle leggi ha evidenziato come tale sia l'effetto del censurato comma 2, il quale consente di separare dal risultato di amministrazione l'ulteriore disavanzo, che, invece, deve essere necessariamente unico (sentenza n. 115 del 2020) e come la pluriennale diluizione degli oneri di ripianamento del maggior deficit incorre anche nella violazione dei principi di responsabilità del mandato elettivo, che impone che i deficit causati da inappropriate gestioni debbano essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati e di equità intergenerazionale, considerato che tale diluizione comporta il trasferimento dell'onere del debito e del disavanzo dalla generazione che ha goduto dei vantaggi della spesa corrente a quelle successive, senza che a queste ultime venga trasmesso alcun beneficio connesso all'utilizzazione di beni durevoli di investimento.

Ha ritenuto la Corte costituzionale che, del pari, il terzo comma dell'art. 39-ter del D.L. n. 162 del 2019 violi gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. in quanto le modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità in bilancio ivi definite completano e aggravano gli effetti della norma introdotta dal precedente secondo comma, atteso che *“prevedendo che il FAL sia utilizzato fino al suo esaurimento per rimborsare l'anticipazione medesima, ne consente una destinazione diversa dal pagamento dei debiti pregressi, già iscritti in bilancio e conservati a residui passivi, poiché sostanzialmente permette di reperire nella stessa contabilizzazione del FAL in entrata le risorse (in uscita) per il rimborso della quota annuale dell'anticipazione”*.

In proposito, movendo dal rilievo che la *ratio* delle anticipazioni di liquidità, previste dal D.L. n. 35 del 2013, *“è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, [...] così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione”* (sentenza n. 181 del 2015), l'Alta Corte ha rilevato come *“al di fuori di tale “utilizzazione limitata” il suo impiego sia in contrasto anche con l'equilibrio di bilancio (sentenza n. 4 del 2020)”*.

Pertanto, secondo la Corte adita, *“tenuto conto della particolare natura di dette anticipazioni e delle circostanze eccezionali che a suo tempo ne hanno giustificato l'adozione, deve essere assicurato dal legislatore che tali disponibilità siano effettivamente destinate all'esclusivo rimborso del pagamento di quelle passività pregresse per le quali erano state ottenute, e parimenti deve essere, comunque, evitato che la loro contabilizzazione in bilancio possa costituire un surrettizio strumento per ampliare la capacità di spesa dell'ente, con evidente loro distrazione per finalità non consentite”*, evidenziando come la norma censurata preveda, invece, di ripagare un debito (gli oneri di restituzione della quota annuale) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità), con l'effetto che il FAL diminuisce gradualmente, senza che sia realizzata la finalità di legge, e, al contempo, viene incrementata la capacità di spesa dell'ente, senza un'effettiva copertura giuridica delle poste passive, ciò che *“pregiudica ulteriormente l'equilibrio strutturale dell'ente locale, in quanto alla situazione deficitaria già maturata si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione”*.

Il Giudice delle leggi ha ritenuto, inoltre, che il terzo comma dell'art. 39-ter del D.L. n. 162 del 2019, come convertito, violi anche l'art. 119, sesto comma, Cost., in quanto l'impiego dello stesso FAL per il rimborso della quota annuale del maggior disavanzo, esonerando l'ente dal rinvenimento in bilancio di effettivi mezzi di copertura, produce un fittizio miglioramento del

risultato di amministrazione, con evidente possibilità di liberare ulteriori spazi di spesa che potrebbero essere indebitamente destinati all'ampliamento di quella corrente e come l'utilizzazione dell'anticipazione di liquidità per fini diversi dal pagamento dei residui passivi già iscritti in bilancio sia in contrasto con il predetto precetto costituzionale, giacché *“l'inidoneità dell'anticipazione a rimuovere situazioni di deficit strutturale risulta non solo implicitamente dal contrasto formale con il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost., ma anche da dati elementari dell'esperienza, secondo cui solo un investimento efficace può compensare in positivo l'onere debitorio sotteso alla sua realizzazione, per cui destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito”*¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Occorre osservare come successivamente alla sentenza della Corte costituzionale n. 80/2021 ed al fine di far fronte ai relativi effetti, il legislatore è nuovamente intervenuto con l'art. 52 (rubricato “Misure di sostegno all'equilibrio di bilancio degli enti locali, proroga di termini concernenti rendiconti e bilanci degli enti locali e fusione di comuni”) del D.L. 25/05/2021, n. 73 (c.d. “Decreto Sostegni *bis*”) che, nel testo risultante a seguito delle modifiche apportatevi in sede di conversione, con L. 23 luglio 2021, n. 106, ha previsto, al primo comma, l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, di un fondo con una dotazione di 660 milioni di euro per l'anno 2021, destinato alla riduzione del disavanzo e ripartito con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato città ed autonomie locali (ripartizione cui si è provveduto con D.M. 10/08/2021 recante “Riparto, per l'anno 2021, del fondo di cui all'articolo 52, comma 1, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, a favore degli enti locali che hanno peggiorato il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019, rispetto all'esercizio precedente a seguito della ricostituzione del fondo anticipazioni di liquidità”), in favore degli enti locali che hanno peggiorato il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente a seguito della ricostituzione del fondo anticipazioni di liquidità ai sensi dell'articolo 39-ter, comma 1, del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, se il maggiore disavanzo determinato dall'incremento del fondo anticipazione di liquidità è superiore al 10 per cento delle entrate correnti accertate, risultante dal rendiconto 2019 inviato alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), ha disposto al comma 1-bis che *“l'eventuale maggiore disavanzo al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, derivante dal riappostamento delle somme provenienti dalle anticipazioni di liquidità di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e al decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, sterilizzate nel fondo anticipazione di liquidità, distinto dal fondo crediti di dubbia esigibilità, a decorrere dall'esercizio 2021 è ripianato in quote costanti entro il termine massimo di dieci anni, per un importo pari al predetto maggiore disavanzo, al netto delle anticipazioni rimborsate nel corso dell'esercizio 2020”*, ha previsto, al comma 1-ter, che *“a decorrere dall'esercizio 2021, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione il rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità nel titolo 4 della spesa, riguardante il rimborso dei prestiti. A decorrere dal medesimo anno 2021, in sede di rendiconto, gli enti locali riducono, per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente, il fondo anticipazione di liquidità accantonato ai sensi del comma 1. La quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come “Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità”, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Nella nota integrativa allegata al bilancio di previsione e nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto è data evidenza della copertura delle spese riguardanti le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, che non possono essere finanziate dall'utilizzo del fondo anticipazioni di*

2. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate in sede di parificazione dei rendiconti regionali.

Con riferimento alla tematica relativa alle questioni di legittimità costituzionale, anche nel corso del 2021, la Corte costituzionale si è pronunciata su questioni di legittimità costituzionale di leggi regionali sollevate dalle Sezioni regionali di controllo in sede di parificazione dei rendiconti regionali.

Prima di procedere alla relativa disamina, è appena il caso di premettere che, con le suddette sentenze la Corte costituzionale, dando continuità al proprio ormai consolidato orientamento in tal senso, ha riconosciuto la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, in conformità all'insegnamento per cui *“la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria”*, evidenziando, inoltre, come *“tale legittimazione ricorre anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri attinenti al riparto delle competenze, allorchando la suddetta invasione sia funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale”*¹⁵⁵.

liquidità stesso” ed ha stabilito al comma 1-*quater* che *“a seguito dell'utilizzo dell'intero importo del contributo di cui al comma 1, il maggiore ripiano del disavanzo da ricostituzione del fondo anticipazione di liquidità applicato al primo esercizio del bilancio di previsione 2021 rispetto a quanto previsto ai sensi del comma 1-bis può non essere applicato al bilancio degli esercizi successivi”*. Occorre osservare che, alla luce dell'insegnamento del giudice delle leggi (cfr. sentenza n. 115 del 2020), la diluizione in dieci anni del ripianamento del disavanzo previsto dal comma 1-*bis*, in deroga alle ordinarie regole di ripiano del maggior disavanzo di cui all'art. 188, primo comma, D.Lgs. n. 267/2000 che prevede che *“l'eventuale disavanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'articolo 186, è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto”* e che *“può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliaura”*, potrebbe considerarsi giustificato solo se il meccanismo normativo che lo prevede sia effettivamente finalizzato al riequilibrio. Suscita, inoltre, perplessità la disposizione di cui al comma 1-*ter* nella parte in cui prevede che la quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come *“Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità”*, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, considerato che, per effetto della suddetta iscrizione, la quota annuale rimborsata diviene una sorta di fonte aggiuntiva di finanziamento delle spese.

¹⁵⁵ La giurisprudenza costituzionale più risalente, pur riconoscendo la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione dei rendiconti, considerato che esso si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, con la partecipazione del

Procuratore generale, in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza, aveva, invece, più volte negato (da ultimo, con ordinanza n. 139 del 1969), che le questioni stesse potessero investire la legge di bilancio o le leggi di spesa, attesa la loro irrilevanza ai fini del decidere, in relazione al peculiare ambito di cognizione affidato alla Corte dei conti, consistente essenzialmente nel verificare – a mente dell'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 – se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare, risultanti dal rendiconto redatto dal Governo, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dei conti dai singoli ministeri e se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla stessa Corte, nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno e alle scritture tenute dalla Corte dei conti. Il suddetto risalente orientamento, che *“rispecchiava l'ordinamento contabile e la disciplina del bilancio dello Stato contenuti nelle leggi in vigore prima della riforma adottata in subiecta materia dalla legge 5 agosto 1978, n. 468 (successivamente modificata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362)”*, è stato, peraltro, rimeditato a partire dalla sentenza n. 244 del 14 giugno 1995, con la quale l'Alta Corte ha ritenuto che *“dopo la novella del 1978, il bilancio dello Stato ha subito una profonda trasformazione che, da strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria, lo ha portato a connotarsi essenzialmente come mezzo di configurazione unitaria degli obiettivi economico-finanziari, nel quadro degli indirizzi socio-economici elaborati dal Governo ed approvati dal Parlamento, sicché esso si pone ormai come strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo (come la programmazione di bilancio, le operazioni di tesoreria, ecc.) e più in generale di politica economica e finanziaria”*. Peraltro, l'espansione del giudizio di parificazione, come giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato, si è delineata anche quale conseguenza della previsione di cui all'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), che ha delimitato il controllo di legittimità degli atti (dapprima del Governo, poi anche con riguardo alle Regioni ad autonomia speciale) a poche ipotesi tipiche, interrompendo il rapporto di generale pregiudizialità tra controllo preventivo di legittimità (con riferimento al quale era stata già riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale della legge presupposta all'atto amministrativo) e giudizio di parifica. Con la suddetta pronuncia n. 244/1995, il giudice delle leggi si è espresso, pertanto, nel senso che *“laddove vengano denunciate, per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione disegnati con il sistema dei risultati differenziali di cui all'art. 6 della legge n. 468 del 1978, le questioni sollevate non possono non assumere rilevanza ai fini della decisione di competenza della Corte dei conti, donde l'ammissibilità delle medesime”*. Il suddetto orientamento, che *“riconosce alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali”*, è stato confermato con sentenza n. 213 del 18 giugno 2008. È stato ulteriormente ribadito più di recente, con sentenze n. 181 del 23.07.2015, n. 89 del 27.04.2017 e, da ultimo, con la sentenza n. 196 del 09.11.2018, pronunciate in un contesto nel quale il su menzionato percorso di espansione del giudizio di parificazione era culminato nell'adozione del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, conv., con modif., nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, che, *“in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ha dettato disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo, estendendo il giudizio di parificazione, per l'innanzi previsto solo per lo Stato e per le autonomie speciali, alle Regioni a statuto ordinario e demandando alle Sezioni regionali di controllo l'accertamento degli squilibri economico-finanziari, della mancata copertura delle spese e della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria (art. 1, comma 7, del D.L. n. 174 del 2012), e, pertanto, di tutte le «irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (art. 1, comma 3, del D.L. n. 174 del 2012)”* (cfr. sentenza n. 196/2018). La summenzionata sentenza n. 89/2017 (richiamata nelle pronunce di cui infra nel testo) ha enucleato in questi termini le condizioni

In particolare, con sentenza n. 215 del 15/11/2021, investita delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della L.R. Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 ("Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari"), nel testo sostituito dall'art. 32, comma 1, della L.R. 20 novembre 2013, n. 42, sollevate dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo nei giudizi di parificazione dei rendiconti della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016-2017 e per l'esercizio finanziario 2018, la Corte costituzionale ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui dispone che *"alle spese di cui al comma 1 non si applicano i limiti stabiliti dall'art. 9, comma 28, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 ("Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"), convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122"*.

La censurata disposizione di cui all'art. 40, quinto comma, L.R. n. 40/2010 prevede che alle spese di cui al precedente primo comma dello stesso articolo e cioè alle spese per il personale dei gruppi consiliari non si applicano i limiti stabiliti dall'articolo 9, comma 28 e dall'articolo 14, commi 7 e 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 che prevedono, rispettivamente, che a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche *"possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*, che *"ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale"* e che *"è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi"*

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

titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente”.

Nel corso dei suddetti giudizi di parificazione, secondo quanto evidenziato nelle ordinanze di rimessione, con riferimento al capitolo di spesa denominato “Funzionamento del Consiglio regionale”, che “trasferisce fondi destinati alle spese del personale dei gruppi consiliari”, sarebbe emerso il mancato conseguimento dell’obiettivo di finanza pubblica di cui al comma 28 dell’art. 9 del D.L. n. 78 del 2010, che fissa il limite per la spesa per il personale assunto a tempo determinato nel 50 per cento di quella sostenuta nel 2009, così determinando uno sfioramento del tetto di spesa, in violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica recato dalla più volte richiamata norma interposta.

La censurata disposizione normativa regionale, nel prevedere una deroga al limite di spesa di cui al richiamato parametro interposto, violerebbe i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dallo Stato ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., compromettendo l’equilibrio di bilancio e la copertura finanziaria di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., determinando un effetto espansivo della spesa non consentito, nonché l’art. 136 Cost., in quanto sarebbe in contrasto con quanto affermato da giudice delle leggi con sentenza n. 262 del 2012 e riprodurrebbe una deroga già prevista dalla L.R. Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48, dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 289 del 2013.

La Regione Abruzzo, costituitasi in giudizio, ha contestato la fondatezza dei sollevati dubbi di legittimità costituzionale, allegando che l’entrata in vigore del D.L. n. 174 del 2012 e la previsione di uno specifico limite di spesa per il personale dei gruppi consiliari, avrebbe comportato il superamento degli ulteriori e precedenti limiti, previsti dal D.L. n. 78 del 2010 e che il nuovo quadro normativo di riferimento renderebbe priva di fondamento anche l’asserita violazione del giudicato costituzionale di cui alla sentenza n. 289 del 2013, poiché in pendenza di quel giudizio la disciplina di cui al D.L. n. 174 del 2012 non sarebbe stata ancora vigente.

Con la suddetta sentenza, la Corte costituzionale, dato preliminarmente atto che, come rilevato dalla Regione, avuto riguardo al 2018, il limite di spesa non sarebbe comunque superato, considerato che con l’art. 1, comma 757, della L. 27 dicembre 2017, n. 205, per le regioni interessate dagli eventi sismici verificatisi tra il 2016 e il 2017, il limite di spesa fissato dall’art. 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 2010, come convertito, è stato aumentato dal cinquanta

al settanta per cento, per assicurare l'assistenza alle popolazioni terremotate¹⁵⁶, ha proceduto alla ricostruzione del quadro normativo.

In proposito, premesso che il controllo sulle spese dei gruppi consiliari è stato introdotto dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella L. 7 dicembre 2012, n. 213, che, al fine di coordinamento e soprattutto di contenimento della spesa pubblica, dispone, all'art. 2 (rubricato "Riduzione dei costi della politica nelle regioni"), che l'ottanta per cento dei trasferimenti erariali alle regioni è erogato a condizione che le stesse adottino una serie di misure volte al ridimensionamento dei costi dell'apparato amministrativo, fra cui: a) la definizione delle spese per il personale dei gruppi consiliari secondo un "parametro omogeneo", tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna regione (lettera h)¹⁵⁷; b) l'applicazione delle regole previste dagli artt. 6 e 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 2010, come convertito, (lettera i), che pongono specifici tetti alla spesa per le assunzioni di personale a tempo determinato, ha evidenziato che *"nel vigente quadro ordinamentale, con riferimento alla spesa per il personale della pubblica amministrazione, ivi inclusi i gruppi consiliari, coesistono due tipologie di vincoli, operanti su piani distinti, che producono effetti complementari"*.

¹⁵⁶ L'art. 1, comma 757, della L. 27/12/2017 n. 205 (Legge di bilancio 2018) prevede, infatti, che *"al fine di assicurare, con continuità, il regolare svolgimento delle attività concernenti l'allertamento, il soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo il 24 agosto 2016, il 26 e il 30 ottobre 2016 e il 18 gennaio 2017, nonché delle attività delle strutture regionali di protezione civile, dei centri funzionali decentrati e delle sale operative del Servizio nazionale di protezione civile, le medesime regioni possono procedere, negli anni 2018 e 2019, ad assunzioni di personale a tempo determinato anche mediante proroghe di contratti in essere, purché nel limite massimo imposto dalle disposizioni dell'Unione europea. A tal fine, per i predetti anni, la percentuale di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è aumentata al 70 per cento. Gli oneri derivanti dall'applicazione del presente comma sono a carico dei bilanci regionali delle regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo"*.

¹⁵⁷ In proposito, con delibera n. 235/CSR del 6 dicembre 2012, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, premesso che le regioni *"hanno ritenuto, pur non essendo prevista dalla disposizione legislativa una deliberazione da parte di questa Conferenza, di procedere alla individuazione del parametro omogeneo ai fini della definizione dell'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari di cui all'articolo 2, comma 1, lett. h) del citato disegno di legge A.S. 3570 di conversione in legge, del richiamato decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174"* e che *"viene stabilito che detto parametro deve equivalere al costo di una unità di personale di categoria D, posizione economica D6 (compresi gli oneri a carico dell'Ente, senza posizione organizzativa) per ciascun consigliere regionale"* ed evidenziato, inoltre, che *"nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza, il Governo, nel prendere atto positivamente della proposta formulata dalle Regioni, ha espresso al riguardo il proprio assenso, salvo eventuali verifiche"*. Ha, infine, deliberato *"di individuare...il parametro omogeneo ai fini della definizione dell'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari di cui all'articolo 2, comma 1, lett. h) del citato disegno di legge A.S. 3570, nei termini specificati in premessa e con le indicazioni contenute nell'allegato documento che costituisce parte integrante del presente atto"*.

Il primo, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera h), del D.L. n. 174 del 2012, come convertito, attiene specificamente alle spese per il personale dei soli gruppi consiliari ed il secondo, recato dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 2010, come convertito, si applica, invece, *“senza esclusione alcuna, sul totale complessivo delle spese per il lavoro flessibile ed è pertanto comprensivo anche del primo”*, per cui *“In definitiva, la spesa per il personale dei gruppi, anche se contenuta nei limiti massimi di cui all'art. 2, comma 1, lettera h), del D.L. n. 174 del 2012, come convertito, non può comunque determinare il superamento del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 2010, come convertito”*.

Premesso quanto innanzi, esclusa la dedotta violazione dell'art. 136 Cost., in quanto, da un lato, l'evocato precedente di cui alla sentenza n. 262 del 2012 *“riguarda norme legislative di contenuto diverso, poste peraltro da una Regione diversa”* (Regione Puglia), dall'altro la sentenza n. 289 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un'analogia deroga prevista dalla L.R. Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48, è stata pubblicata l'11 dicembre 2013, mentre la disposizione censurata (contenuta nella L.R. Abruzzo n. 42 del 2013) è antecedente, essendo stata pubblicata il 27 novembre 2013, la Corte costituzionale ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della L.R. Abruzzo n. 40 del 2010, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della L.R. Abruzzo n. 42 del 2013, sia in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 2010, come convertito, sia in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio.

In proposito, il giudice delle leggi ha evidenziato che *“i limiti di spesa di cui al richiamato parametro interposto, qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica, si rivolgono complessivamente a tutte le spese per il personale assunto a tempo determinato, sia appartenente genericamente alla Regione, che ai suoi organi, per quanto dotati di autonomia contabile e gestionale”*, evidenziando come *“il rendiconto dei gruppi non ha una consistenza finanziario-contabile esterna al bilancio della Regione, ma ne rappresenta una parte integrante e necessariamente coordinata, sia in sede previsionale, sia in sede consuntiva”* e come tale conclusione sia confortata dal rilievo che *“a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della L.R. Abruzzo n. 48 del 2012, per effetto della sentenza n. 289 del 2013, il legislatore abruzzese è intervenuto con la L.R. Abruzzo 13 gennaio 2014, n. 7, recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2014)” con la seguente riformulazione: “Al fine della determinazione del limite di cui al comma 28, dell'articolo 9, del*

D.L. 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, sono incluse tutte le spese sostenute per il personale assunto a tempo determinato nell’anno 2009, ivi compreso quelle sostenute per il personale assunto a tempo determinato per le esigenze dei gruppi consiliari”, ampliando, così, “il plafond di spesa preso a riferimento per il calcolo dell’obiettivo finanziario, considerando nel conteggio della spesa per il personale a tempo determinato del 2009 anche quella relativa ai gruppi consiliari”, mentre, per effetto della disposizione censurata, in fase di redazione del bilancio tale voce è stata “scomputata dall’ammontare complessivo della spesa per il personale, così incrementando illegittimamente la relativa capacità di spesa a disposizione dell’amministrazione regionale, non erosa dalla componente afferente ai gruppi consiliari”.

Ha ritenuto la Corte costituzionale che il meccanismo concepito dal legislatore abruzzese, consentendo una duplice espansione della spesa, sia in termini di aggravio di oneri sia in termini di erosione di risorse – in entrambi i casi, in assenza di legittima copertura normativa –, determina anche la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., stante l’inscindibile correlazione funzionale tra rispetto del riparto di competenze, violazione dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio (*ex multis*, sentenze n. 112 del 2020 e n. 146 del 2019), evidenziando come la competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., rappresenta uno strumento necessario per assicurare l’unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio e come, in quest’ottica, i vincoli alla spesa per il personale siano strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto sono inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l’efficacia e come l’esclusione delle spese sostenute per i gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica stabilito dallo Stato, violando un parametro di competenza, incida sulla corretta copertura delle stesse, copertura che è assicurata dall’individuazione della ragione giuridica sottesa al loro impiego.

Con la sentenza n. 235 del 7.12.2021, la Corte costituzionale ha dichiarato, altresì, l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lettera a), della L.R. Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020)¹⁵⁸ e dell’art. 8, comma 1, lettere a) e c),

¹⁵⁸ L’art. 8 (rubricato “Risultato di amministrazione presunto”) della L.R. n. 7/2018 prevede, al primo comma, che “è iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2018-2019-2020), così determinata: a) euro

della L.R. Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021)¹⁵⁹, mentre ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 779, 780 e 782, della L. 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con due ordinanze, nell'ambito dei giudizi di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo relativi, rispettivamente, all'esercizio 2018 ed all'esercizio 2019.

Ai fini di una piana esposizione dei termini delle questioni sollevate è appena il caso di premettere che, in deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche¹⁶⁰, l'art. 9, quinto comma, del D.L. 19/06/2015, n. 78 come

25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 in deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 118/2011; b) euro 617.942,13 quale accantonamento trentennale del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni così come provvisoriamente determinato con Delib. G.R. n. 692 del 24 novembre 2017” e, al secondo comma, che “ai sensi dell'articolo 42, comma 8, del decreto legislativo 118/2011, è iscritta nello stato di previsione delle entrate, nella voce “utilizzo Avanzo di amministrazione”, la somma di euro 162.969.695,96, quale utilizzo fondo anticipazioni di liquidità – D.L. 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti – acquisita nell'anno 2013, al netto dei rimborsi effettuati”.

¹⁵⁹ L'art. 8 (rubricato “Risultato di amministrazione presunto”) della L.R. n. 2/2019, prevede, al primo comma, che “è iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2019-2020-2021), così determinata: a) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 779 e seguenti della legge 27 dicembre 2017, n. 205; b) euro 617.942,13 quale accantonamento trentennale del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni così come provvisoriamente determinato con Delib.G.R. n. 692 del 24 novembre 2017; c) euro 4.404.075,67 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2015, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 779, articolo 1, legge 27 dicembre 2017, n. 205” e, al secondo comma, che “ai sensi dell'articolo 42, comma 8, del decreto legislativo 118/2011, è iscritta nello stato di previsione delle entrate, nella voce “utilizzo Avanzo di amministrazione”, la somma di euro 162.969.695,96, quale utilizzo fondo anticipazioni di liquidità - d.l. 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti - acquisita nell'anno 2013, al netto dei rimborsi effettuati”.

¹⁶⁰ L'articolo citato prevede che l'eventuale disavanzo di amministrazione accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, debba essere applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione e possa anche essere ripianato, utilizzando le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle

modificato dapprima dalla relativa legge di conversione e, quindi, dall'art. 1, comma 691, della L. 28 dicembre 2015, n. 208, prevede che il disavanzo al 31 dicembre 2014 delle regioni, al netto del debito autorizzato e non contratto, possa essere ripianato nei dieci (originariamente sette) esercizi successivi a quote costanti, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare, recante l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo, da allegare al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante, avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori, nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

I commi 779, 780 e 782, della L. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018), sottoposti al vaglio della Corte costituzionale, hanno poi rispettivamente previsto che il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014, disciplinato dall'articolo 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015, risultante dal rendiconto approvato dal consiglio regionale ovvero, nelle more, quello risultante dal consuntivo approvato dalla giunta regionale, possa *“essere rideterminato in quote costanti, in non oltre venti esercizi, per le regioni che si impegnano a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti”* e che le medesime disposizioni si applichino *“anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015”* (comma 779), che le suddette regioni *“per gli anni dal 2018 al 2026, incrementano i pagamenti complessivi per investimenti in misura non inferiore al valore dei medesimi pagamenti per l'anno 2017 rideterminato annualmente applicando all'anno base 2017 la percentuale del 2 per cento per l'anno 2018, del 2,5 per cento per l'anno 2019, del 3 per cento per l'anno 2020 e del 4 per cento per ciascuno degli anni dal 2021 al 2026”*, con la precisazione che a tali fini *“non rilevano gli investimenti aggiuntivi di cui all'articolo 1, commi 140-bis e 495-bis, della legge 11 dicembre 2016, n. 232”* e che, *“per il solo calcolo relativo all'anno 2018, i pagamenti complessivi per investimenti relativi all'anno 2017 da prendere a riferimento possono essere desunti anche dal preconsuntivo”* (comma 780) ed *“adeguano il piano di rientro del disavanzo 2014, approvato ai sensi dell'articolo 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, in attuazione del comma 779, a decorrere dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata del disavanzo 2014”*, che *“il piano di rientro del disavanzo 2015 decorre dal 2018, con riferimento alla quota non*

provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale, negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

ancora ripianata” e che “nel caso in cui i piani di rientro siano definiti sulla base dei consuntivi approvati dalla giunta regionale, gli stessi sono adeguati a seguito dell’approvazione dei rendiconti 2014 e 2015 da parte del consiglio regionale” (comma 782).

Movendo dal rilievo che le censurate norme statali che stabilirebbero una rilevante dilatazione temporale del piano di rientro dal deficit 2014, portato a venti anni rispetto ai dieci anni previsti dall’art. 9, comma 5, del D.L. 13 giugno 2015, n. 78, estesa anche al recupero del disavanzo rinveniente dalla gestione 2015, esercizio in cui, peraltro, la contabilità armonizzata aveva trovato già compiuta applicazione – donde la censura di illegittimità costituzionale prospettata in via subordinata, dell’ultimo periodo del comma 779 – *“sarebbero legate da un rapporto di collegamento-pregiudizialità con quelle emanate dal legislatore regionale”*, sottoposte al vaglio del giudice delle leggi, che contribuirebbe a determinare l’illegittimità costituzionale di quest’ultime, la Sezione rimettente ha ritenuto che le une e le altre *“violerebbero anzitutto gli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, sotto i profili della lesione dell’equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell’esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale”*, in quanto la riqualificazione, prevista dal comma 779, presupporrebbe l’acquisizione di un carattere qualitativamente differente della spesa, mentre l’incremento della spesa per investimenti, previsto dal comma 780, si sostanzierebbe in un incremento della spesa che non terrebbe in alcun conto l’andamento della spesa corrente, la quale non subirebbe nessuna riduzione o sostituzione ed inoltre il reale effetto di riqualificazione della spesa in termini di stanziamenti di competenza per investimenti sarebbe solo eventuale e non quantificabile e misurabile.

Le censurate disposizioni legislative regionali sarebbero costituzionalmente illegittime in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell’equilibrio del bilancio, della sana gestione finanziaria, della responsabilità di mandato e dell’equità intergenerazionale, in quanto non prevederebbero *“risorse idonee a recuperare il disavanzo preesistente, con ciò determinando una sottostima degli stanziamenti di spesa che si ripercuoterebbe sul risultato dell’esercizio”* e di quelli successivi e consentirebbero *“una rilevante espansione della capacità di spesa in assenza di copertura e quindi in contrasto con il principio di equilibrio di bilancio”*, generando *“una indiscriminata deresponsabilizzazione nella gestione amministrativo-contabile della Regione, in quanto non verrebbero separati i risultati e le conseguenze imputabili agli amministratori delle gestioni che si sono succedute nel lungo arco temporale di latitanza nella redazione e approvazione dei rendiconti, con ciò vulnerando il principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico*

rappresentativo”, sicché sarebbe alterato *“il calcolo algebrico delle attività e delle passività degli esercizi pregressi e di quello in esame”*.

Inoltre, la predetta dilatazione temporale confliggerebbe con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verrebbero a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dal disavanzo indotto dalle norme censurate.

Con la suddetta sentenza, il giudice delle leggi ha, in primo luogo, dichiarato inammissibili, per difetto di motivazione sulla rilevanza, tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente nell’ambito di entrambi i giudizi di parifica, nei confronti dei commi 779, 780 e 782, dell’art. 1 della L. n. 205 del 2017, ritenendo che il richiamo operato dalla rimettente al preteso rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali censurate non sarebbe *“sostenuto da alcuna attendibile argomentazione”*.

In particolare, la Sezione di controllo non avrebbe, infatti, *“citato alcun documento normativo o amministrativo dal quale emerga che la Regione Abruzzo si sia impegnata – secondo quanto previsto dai commi 779, 780 e 782 dell’art. 1 della legge n. 205 del 2017 – a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti, aumentando i pagamenti complessivi negli anni dal 2018 al 2026”* ma, lamentando che dall’esame dei pertinenti stanziamenti di competenza non risulta quantificabile né misurabile la prevista riqualificazione della spesa, avrebbe confermato indirettamente tale lacuna.

Ritenuta, di converso, l’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento alle censurate disposizioni normative regionali, la Corte costituzionale si è espressa nel senso della fondatezza delle questioni stesse, in quanto sarebbe *“costituzionalmente illegittima l’iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati”*, in quanto le norme regionali *“non prevedono alcuno stanziamento per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei conti”*, ciò che pregiudicherebbe *“il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché, attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci)”*.

In proposito, il giudice delle leggi ha ritenuto come *“l’introduzione di una tale regola legislativa urta il principio di prudenza nella redazione dei bilanci perché comporta, a lungo*

termine, modalità redazionali che non si sono basate su una previsione credibile, ragionevole e prudente delle risorse a disposizione e delle relative spese”, evidenziando come “detti requisiti sono geneticamente collegati alla reale situazione dei conti nel momento in cui viene elaborato il bilancio di previsione sicché la predeterminazione normativamente convenzionale – richiamando assetti temporali lontani dal contesto operativo di riferimento – risulta intrinsecamente incompatibile con le regole costituzionali collegate alla natura dinamica del diritto di bilancio” e come “predeterminare in questo modo, peraltro palesemente riduttivo, i disavanzi precedentemente emersi” comporti “una alterazione degli equilibri, che finiscono per collidere frontalmente con gli obiettivi di finanza pubblica, e con la corretta determinazione delle risultanze gestionali oggetto del sindacato di legittimità-regolarità della Corte dei conti”, con conseguente “travolgimento dell’intera programmazione e della correlata rendicontazione, elementi necessari per custodire dinamicamente l’equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio”.

Ha ritenuto il Giudice delle leggi che *“i disavanzi emergenti dai rendiconti dei singoli esercizi devono essere ripianati ai sensi dell’art. 42, comma 12, del D.Lgs. n. 118 del 2011”, recanti disposizioni “espressive dei canoni costituzionali afferenti alla sana gestione finanziaria, alla responsabilità di mandato e all’equità intergenerazionale” e che “le deroghe temporali per il risanamento introdotte in passato sono connesse a situazioni di particolari difficoltà finanziario-contabili cui il legislatore statale ha cercato, di volta in volta, di porre rimedio” e “non possono ritenersi compatibili con una gestione di bilancio equilibrata laddove determinino il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, in quanto potrebbero comportare una lesione a tempo indeterminato dei precetti finanziari della Costituzione, lesione che disincentiverebbe il buon andamento dei servizi e scoraggerebbe le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (sentenza n. 18 del 2019)”.*

Infine, con la sentenza n. 247 del 21.12.2021, il Giudice delle leggi ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 5, secondo comma, della L.R. Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39¹⁶¹, sollevata dalla locale Sezione regionale di controllo in sede di parificazione del

¹⁶¹ Il secondo comma dell’art. 5 (rubricato “Disposizioni di invarianza finanziaria”) della L.R. 30/12/2017, n. 39 (recante “Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata”) prevede che *“Ai sensi dell’articolo 36 comma 3 della legge regionale 8 agosto 2012, n. 16, la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all’articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni e integrazioni, e all’articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e*

rendiconto generale della Regione Basilicata, per l'esercizio finanziario 2018, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, commi 557 e seguenti della L. 27 dicembre 2006, n. 296.

Con l'ordinanza di rimessione della relativa questione di legittimità costituzionale, la Sezione regionale di controllo premesso che, nonostante il risultato di amministrazione evidenziasse un rilevante disavanzo e ne fosse previsto un peggioramento per l'anno successivo (2019), dati che confermerebbero la "fragilità" della tenuta degli equilibri di bilancio, già oggetto di riscontro in sede di parificazione dei rendiconti relativi ai precedenti esercizi 2015, 2016 e 2017, il bilancio regionale avrebbe registrato, almeno dal 2015, un progressivo e costante aumento della spesa per il personale in violazione dei vincoli di spesa di cui ai commi 557 e seguenti dell'art. 1 della L. n. 296 del 2006 e che, peraltro, l'importo dello sfioramento del relativo limiti di spesa indicato in euro 36.647,00 nel "*prospetto dimostrativo del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della L. n. 296 del 2006*", trasmesso dalla Regione Basilicata per l'anno 2018, sarebbe in realtà sottostimato, poiché la Regione avrebbe in realtà sostenuto spese per il personale per importi ben superiori.

Infatti, per effetto di "eccentriche costruzioni dei parametri di calcolo", tali importi sono stati espunti dal calcolo complessivo, in quanto al suddetto importo occorrerebbe aggiungere, oltre alla somma di euro 1.000.867,00 sostenuta a titolo di contributi per il personale contrattualizzato dai gruppi consiliari, l'importo di euro 5.911.123,32, corrispondente agli oneri sostenuti per il personale delle ex Comunità montane, esclusi per effetto della censurata disposizione normativa regionale di cui all'art. 5, secondo comma, della L.R. Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39, che prevede che "*ai sensi dell'articolo 36 comma 3 della legge regionale 8 agosto 2012, n. 16, la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni e integrazioni, e all'articolo 76, comma 7, del decreto-legge*

integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza". Il richiamato art. 36, terzo comma, della L.R. 08.08.2012, n. 16, prevede che "*La mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato delle sopresse Comunità Montane e le relative spese di personale a carico degli enti subentranti, non rilevano ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato. Legge finanziaria per il 2007) e successive modificazioni e integrazioni, e all'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni. Gli enti locali subentranti negli accordi di mobilità s'impegnano a non effettuare assunzioni sino al recupero delle capacità assunzionali così come stabilite dalla legislazione nazionale di riferimento*".

25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza”.

Con la suddetta sentenza, si è premesso¹⁶² che a seguito della soppressione delle Comunità montane, ai sensi dell’art. 23, comma 7, della L.R. 30.12.2010, n. 33, il relativo personale avrebbe dovuto essere collocato, ai sensi dell’art. 28 della L.R. 04.08.2011, n. 17, in un “*ruolo speciale ad esaurimento*”, che, contestualmente, ai sensi dell’art. 36 della L.R. 08.08.2012, n. 16 avrebbe dovuto essere approvato un piano di mobilità per la definitiva ripartizione del personale a tempo indeterminato delle sopresse Comunità montane nelle dotazioni organiche dei Comuni, convenzionalmente aderenti alle Aree programma, poi confluiti nelle costituende Unioni di Comuni e che “*le risorse destinate al trattamento economico fondamentale avrebbero dovuto essere trasferite dalla Regione alle Aree programma (nonché alle Unioni di Comuni) destinatarie della mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato delle ex Comunità montane*” e che, peraltro, questo progetto non si è mai compiutamente realizzato e, per effetto della norma censurata, il legislatore lucano ha “*previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2018, la riassunzione in capo alla Regione delle funzioni delegate a seguito della soppressione delle Comunità montane e il venir meno del menzionato ruolo speciale a esaurimento*”.

¹⁶² La Corte costituzionale ha preliminarmente evidenziato che sebbene il dispositivo dell’ordinanza di rimessione “*censuri genericamente l’art. 5, comma 2, della L.R. Basilicata n. 39 del 2017 che esclude le menzionate spese dai limiti di cui all’art. 1, commi 557 e 562, della L. n. 296 del 2006, e all’art. 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112...il rimettente evoca, quale parametro interposto, esclusivamente l’art. 1, “commi 557 e ss.”, della L. n. 296 del 2006*” ed, in particolare, che “*dal corpo motivazionale e dall’intera ordinanza emerge che i limiti asseritamente violati sono quelli di cui al combinato disposto dei commi 557, 557-bis – che circoscrivono le voci di spesa per il personale da ridurre, includendovi anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all’art. 110 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all’ente*” – e 557-quater, che stabilisce, per l’appunto, il tetto di spesa, dato dal “*valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione*”, ossia, nel caso in esame, il triennio compreso fra il 2011 e il 2013, rilevando, inoltre, che “*l’art. 76, comma 7, del D.L. n. 112 del 2008, come convertito, è stato abrogato dall’art. 3, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella L. 11 agosto 2014, n. 114, ossia in epoca precedente all’esercizio finanziario del 2018, a cui il giudizio di parificazione si riferisce*”, per cui “*Il thema decidendum deve pertanto essere circoscritto alla sola disposizione che, per le spese del personale delle ex Comunità montane confluito nel comparto regionale, esclude l’applicabilità dei limiti di cui all’art. 1, comma 557, come meglio precisati dai commi 557-bis e 557-quater, della L. n. 296 del 2006*”.

Si è, altresì, rilevato che le disposizioni evocate a parametro interposto e, in particolare, i commi da 557 a 557-*quater*¹⁶³, che “*impongono, per ciascun esercizio, di non superare, rispettivamente, la media della spesa del triennio 2011-2013, sommando tutte le spese di personale di competenza*” e che “*in caso di mancata riduzione della spesa (comma 557)*” prevedono “*il divieto di assunzioni (comma 557-ter)*”, dettano sia limiti alla spesa per il personale degli enti territoriali, sia limiti di assunzione ed essendo “*ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica*”, si qualificano come “*principi generali di coordinamento della finanza pubblica*”, che tutti gli enti devono osservare, in quanto diretti “*ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa mediante la previsione di sanzioni nel caso di inosservanza delle prescrizioni di contenimento*”.

¹⁶³ Il comma 557 dell’art. 1 della L. 27/12/2006, n. 296, come sostituito dal comma 7 dell’art. 14, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, così come modificato dalla relativa legge di conversione (L. 30.07.2010, n. 122), prevede che “*Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell’IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell’ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) [lettera abrogata dall’art. 16, comma 1, D.L. 24.06.2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla L. 07.08.2016, n. 160]; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l’obiettivo di ridurre l’incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali*”. I commi 557-*bis* e 557-*ter* dell’art. 1 della L. 27/12/2006, n. 296 aggiunti dal comma 7 dell’art. 14, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, così come modificato dalla relativa legge di conversione (L. 30.07.2010, n. 122), prevedono, rispettivamente, che “*Ai fini dell’applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all’articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all’ente*” (comma 557-*bis*) e che “*In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all’art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*” (comma 557-*ter*). La richiamata disposizione di cui all’art. 76, quarto comma, D.L. n. 112/2008 prevede che “*In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell’esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione*”. Il comma 557-*quater* dell’art. 1 della L. 27/12/2006, n. 296, aggiunto dal comma 5-*bis* dell’art. 3, D.L. 24.06.2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11.08.2014, n. 114, prevede che “*Ai fini dell’applicazione del comma 557, a decorrere dall’anno 2014 gli enti assicurano, nell’ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione*”.

Vieppiù, si è evidenziato che la fattispecie in esame “*non involge tanto il passaggio di personale fra enti, entrambi esistenti e ai quali continuerebbero ad applicarsi i rispettivi limiti di spesa, ma presuppone la soppressione dell’ente cedente e il successivo assorbimento del personale nel comparto regionale*”, richiamando, a tal proposito, la propria precedente pronuncia relativa all’assorbimento da parte dei Comuni del personale delle disciolte IPAB, espressasi nel senso che “[n]ella prospettiva della finanza pubblica allargata [...] la presenza di enti già impegnati nel settore dei servizi sociali [...] e per di più soggetti ad un riordino che ne determina l’integrazione funzionale a livello infraregionale, comporta la necessità di un coordinamento complessivo onde evitare che il riordino possa diventare occasione per il superamento di quei limiti di spesa di personale” (sentenza n. 161 del 2012) e recante la precisazione che è la “*natura finanziaria strutturale*” dei principi di coordinamento della finanza pubblica che “*induce a ritenere che agli stessi parametri sia soggetta la gestione delle IPAB, soprattutto nel momento transitorio del trapasso dalle vecchie Istituzioni alle nuove Aziende*” e ribadendo non solo che “*in altre circostanze, ma sempre inerenti alla concreta attuazione dei limiti di spesa per il personale*”, ma anche che “*tali limiti devono applicarsi a tutte le voci del comparto, in forza della natura del rendiconto della Regione, in cui confluiscono tutte le spese sostenute dall’ente (sentenza n. 39 del 2014), poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell’ente*” (sentenza n. 235 del 2015)”, con la conseguenza che “*non sono ammissibili deroghe ai principi di coordinamento della finanza pubblica, salvo quelle espressamente previste dal legislatore statale*” (da ultimo, sentenza n. 215 del 2021),

La Corte costituzionale, a fronte di quanto riportato, ha ritenuto che “*non coglie, pertanto, nel segno l’assunto della difesa regionale per cui l’operazione prevista dalla disposizione censurata sarebbe finanziariamente neutra, avendo la Regione sempre contribuito al finanziamento del personale delle ex Comunità montane, confluito a partire dal 2012 nel ruolo speciale ad esaurimento*”, in quanto, “*benché la verifica operata sui relativi capitoli di bilancio (...) dimostri che la Regione ne ha effettivamente sostenuto il costo fin dal momento del riordino, il fatto che esso sia sempre stato escluso dal calcolo della spesa complessiva del personale corrobora la tesi sostenuta dal rimettente, ossia che tale ruolo speciale a esaurimento abbia rappresentato un espediente contabile, al fine di eludere i vincoli di spesa in materia di personale*”, donde la conclusione che “*l’accoglimento della questione consente di far riemergere le voci di spesa che, per effetto del descritto meccanismo contabile, fin dal 2012 venivano escluse, e si riflette sugli esiti del giudizio di parificazione, poiché con*

referimento all'esercizio finanziario 2018, la Regione Basilicata registra una maggiore violazione del vincolo di spesa di cui all'art. 1, comma 557, della L. n. 296 del 2006".

Ha ritenuto l'Alta Corte che *"la disposizione censurata, provocando una duplice espansione della spesa, sia in termini di aggravio di oneri, sia in termini di erosione di risorse – in entrambi i casi, in assenza di legittima copertura – determina anche la lesione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., stante la correlazione funzionale tra riparto delle competenze, rispetto dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio", in quanto "la competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio" e che "in quest'ottica, i vincoli alla spesa per il personale sono strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto sono inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l'efficacia", per cui "in definitiva, l'esclusione delle spese sostenute per il personale delle ex Comunità montane dai limiti di finanza pubblica stabiliti dallo Stato non solo viola il parametro di competenza di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ma, incidendo sulla corretta copertura delle stesse, determina anche la lesione indiretta dei parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., mettendo a repentaglio il già fragile equilibrio del bilancio della Regione Basilicata".*

3. Il sindacato della Corte di cassazione sulle sentenze della Corte dei conti: le decisioni più rilevanti.

Con riferimento alle tematiche dei motivi inerenti alla giurisdizione, nonché all'inammissibilità del sindacato su *errores in procedendo* ed *errores in iudicando*, nel corso del 2021, la Corte regolatrice ha dato continuità all'orientamento univocamente seguito, successivamente alla sentenza n. 6 del 2018 della Corte costituzionale¹⁶⁴, nel senso della

¹⁶⁴ Come è noto, con la suddetta sentenza n. 6/2018, alla quale deve annettersi carattere vincolante perché volta ad identificare gli ambiti dei poteri attribuiti alle diverse giurisdizioni dalla Costituzione, nonché i presupposti e i limiti del ricorso ex art. 111 Cost., comma 8 (cfr., *ex multis*, Cass., SS.UU., 28.02.2020, n. 5595), il giudice delle leggi ha censurato l'orientamento, peraltro minoritario, della Corte di cassazione inteso ad ampliare, sulla base di un'interpretazione (impropriamente definita) "dinamica" o "evolutive", l'ambito della cognizione della S.C. sulle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, oltre l'ambito segnato dall'art. 111, ottavo comma, Cost. che prevede che avverso le suddette sentenze il ricorso per cassazione sia proponibile per i soli motivi inerenti alla giurisdizione. Ha ritenuto, infatti, il giudice delle leggi che *"la tesi che il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, previsto dall'ottavo comma dell'art. 111 Cost. avverso le sentenze del Consiglio di Stato*

e della Corte dei conti, comprenda anche il sindacato su errores in procedendo o in iudicando non può qualificarsi come una interpretazione evolutiva, poiché non è compatibile con la lettera e lo spirito della norma costituzionale”, evidenziando come “quest’ultima attinge il suo significato e il suo valore dalla contrapposizione con il precedente comma settimo, che prevede il generale ricorso in cassazione per violazione di legge contro le sentenze degli altri giudici, contrapposizione evidenziata dalla specificazione che il ricorso avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti è ammesso per i «soli» motivi inerenti alla giurisdizione”, per cui “deve ritenersi inammissibile ogni interpretazione di tali motivi che, sconfinando dal loro ambito tradizionale, comporti una più o meno completa assimilazione dei due tipi di ricorso”. Con la suddetta pronuncia, la Corte costituzionale si è conclusivamente espressa nel senso che “l’«eccesso di potere giudiziario», denunziabile con il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, come è sempre stato inteso, sia prima che dopo l’avvento della Costituzione, va riferito, dunque, alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, e cioè quando il Consiglio di Stato o la Corte dei conti affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all’amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi sull’erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento); nonché a quelle di difetto relativo di giurisdizione, quando il giudice amministrativo o contabile affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull’erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici”. Sulla pronuncia della Corte cost. n. 6/2018 ci sia consentito di rinviare alla disamina fattane nella relazione di questa Procura generale per la cerimonia di inaugurazione dell’anno giudiziario 2020 (cfr. pagg. 244, testo e nota n.160). Come evidenziato dalla S.C. (cfr. Cass., SS.UU., 09.06.2021, n. 16081) “A questi principi – che rispecchiano peraltro affermazioni largamente reiterate nel tempo – si riannoda la giurisprudenza successiva di questa Corte (in motivazione Cass., Sez. U, 15/09/2020, n. 19175; Cass., Sez. L., 14/01/2020, n. 413; Cass, Sez. U., 25/03/2019, n. 8311), resa attenta anche a rimarcare che il controllo che la Costituzione attribuisce alla Corte di Cassazione in sede di impugnazione delle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, è circoscritto alle sole questioni inerenti la giurisdizione, cioè al controllo dell’osservanza delle norme di diritto che disciplinano i limiti esterni della giurisdizione stessa, ovvero all’esistenza di vizi che attengono all’essenza stessa della funzione giurisdizionale, senza estendersi al modo del suo esercizio, con la conseguenza che con il ricorso per cassazione avverso le decisioni del giudice amministrativo o del giudice contabile non possono essere dedotti altri eventuali errori, in iudicando o in procedendo (così in motivazione Cass., Sez. U., 15/09/2020, n. 19168; Cass., Sez. U., 10/05/2019, n. 12586; Cass., Sez. U., 31/10/2018, n. 27753). In particolare si è precisato, intendendo in tal modo sottolineare che diversamente risulterebbe obliterata ogni distinzione tra limiti interni ed esterni della giurisdizione ed il sindacato di giurisdizione verrebbe di fatto ad avere una latitudine non dissimile da quella che ha sui provvedimenti del giudice ordinario (Cass., Sez. U., 14/11/2018, n. 29285), che «il controllo del limite esterno della giurisdizione – che l’art. 111, comma 8, Cost., affida alla Corte di cassazione – non include il sindacato sulle scelte ermeneutiche del giudice amministrativo, suscettibili di comportare errori “in iudicando” o “in procedendo”, senza che rilevi la gravità o intensità del presunto errore di interpretazione, il quale rimane confinato entro i limiti interni della giurisdizione amministrativa, considerato che l’interpretazione delle norme costituisce il “proprium” distintivo dell’attività giurisdizionale» (Cass. Sez., U., 4/12/2020, n. 27770)”. Con la suddetta sentenza n. 6/2018, la Corte costituzione ha, fra l’altro, evidenziato come “l’intervento delle Sezioni unite, in sede di controllo di giurisdizione, nemmeno può essere giustificato dalla violazione di norme dell’Unione o della CEDU”, non potendosi ricondurre “al controllo di giurisdizione un motivo di illegittimità (sia pure particolarmente qualificata), motivo sulla cui estraneità all’istituto in esame non è il caso di tornare” e come il problema debba “trovare la sua soluzione all’interno di ciascuna giurisdizione”. La compatibilità della suddetta pronuncia con il diritto eurounitario è stata, peraltro, posta in dubbio dalle SS.UU. della Corte di Cassazione, investite dell’impugnazione proposta, avverso una sentenza del Consiglio di Stato da una concorrente ad una gara d’appalto, escluso per mancato superamento della soglia di sbarramento prevista dal bando di gara che, oltre alla propria esclusione, in ragione della irragionevolezza dei punteggi tecnici attribuiti alla propria offerta, aveva impugnato, con motivi aggiunti, la successiva aggiudicazione della gara ad altre imprese concorrenti riunite in ATI, lamentando l’inadeguata determinazione dei criteri e sub-criteri di valutazione delle offerte indicati nel disciplinare

di gara, il difetto di motivazione circa i voti numerici assegnati alle offerte, l'illegittimità della nomina della commissione di gara nonché la mancata suddivisione della gara in lotti e che, avverso la sentenza del TAR che aveva respinto nel merito tutti i motivi di ricorso, aveva proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, che respinti i motivi attinenti al mancato superamento della soglia di sbarramento, ritenuto che l'originaria ricorrente fosse *“portatrice di un interesse di mero fatto, analogo a quello di qualunque altro operatore economico del settore che non ha partecipato alla gara”*, ha dichiarato, in accoglimento dell'appello incidentale proposto dagli aggiudicatari controinteressati che ne lamentavano l'esame nel merito, l'inammissibilità dei restanti motivi di ricorso diretti a contestare l'esito della gara e a determinarne il travolgimento. A fondamento del ricorso per cassazione proposto avverso la suddetta sentenza d'appello, l'originaria ricorrente ha dedotto la violazione degli artt. 362 c.p.c., comma 1 e 110 cod. proc. amm., per avere il Consiglio di Stato negato ad un soggetto escluso dalla gara – con provvedimento la cui legittimità non era stata definitivamente accertata, essendo contestata nel giudizio – la legittimazione e l'interesse a proporre le censure volte al travolgimento della gara stessa ai fini dell'esclusione dell'aggiudicatario e, comunque, della ripetizione della gara, con consequenziale violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, in contrasto con un ormai consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia U.E., che valorizza l'interesse anche del concorrente escluso all'annullamento dell'intera gara in ragione dell'interesse a partecipare all'eventuale gara rinnovata. Hanno resistito al ricorso l'amministrazione appaltante e le imprese aggiudicatrici, eccependo l'inammissibilità del ricorso in quanto asseritamente diretto a denunciare un vizio della impugnata sentenza del Consiglio di Stato incensurabile dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di cassazione (e a qualunque altro organo giurisdizionale) siccome esulante dai motivi inerente alla giurisdizione, anche alla luce della sentenza n. 6/2018 del 18.01.2018 della Corte costituzionale. Con ordinanza di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE del 07.07.-18.09.2020, n. 19598, premesso che se fosse fondata l'eccezione, sollevata dai resistenti, di inammissibilità del ricorso per cassazione per le ragioni illustrate, la causa potrebbe definirsi in rito, in ragione dell'estraneità del motivo di ricorso formulato dalla ricorrente alla tipologia dei motivi di ricorso proponibili per cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato *“visto che, comunque, l'eventuale violazione del diritto dell'Unione imputabile al Consiglio di Stato non sarebbe censurabile con ricorso per cassazione”*, e che, peraltro, *“questa prospettiva, che avrebbe l'effetto di fare consolidare una grave violazione del diritto dell'Unione in un momento in cui essa è ancora rimediabile”*, non sarebbe condivisibile, in quanto ad avviso del Collegio rimettente, la violazione denunciata dalla ricorrente sarebbe *“configurabile come questione inerente alla giurisdizione e, dunque, censurabile come motivo di ricorso per cassazione”* e rilevato che, tuttavia, la possibilità di giudicare ammissibile il ricorso e dare corso all'esame nel merito dello stesso sarebbe *“ostacolata da una prassi interpretativa nazionale, che ha preso le mosse da una sentenza della Corte costituzionale (n. 6 del 2018)”*, in quanto *“seguendo tale sentenza, il ricorso in esame dovrebbe essere dichiarato inammissibile, a prescindere da ogni valutazione circa la esistenza del denunciato contrasto della sentenza impugnata con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea”*, le SS.UU. della Corte di cassazione, ritenuto che la compatibilità del suddetto orientamento con il diritto dell'Unione, e dunque la sua vincolatività per le Sezioni Unite, fosse dubbia in quanto l'orientamento giurisprudenziale formatosi sulla scia della sentenza della Corte costituzionale del 2018, che preclude alle Sezioni Unite di esaminare nel merito i ricorsi denunciati il contrasto delle sentenze del Consiglio di Stato con il diritto dell'Unione, determinerebbe il consolidamento della violazione di tale diritto ed esporrebbe lo Stato (e gli organi giurisdizionali) a responsabilità, hanno chiesto alla Corte di giustizia U.E. di pronunciarsi, in via pregiudiziale, su tre questioni: in particolare, con il primo ed il secondo quesito, hanno chiesto se l'art. 4, par. 3, art. 19, par. 1 TUE e art. 2, parr. 1 e 2 e art. 267 TFUE, letti anche alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ostino *“ad una prassi interpretativa come quella concernente gli artt. 111 Cost., comma 8, art. 360, comma 1, n. 1 e art. 362 c.p.c., comma 1 e art. 110 codice del processo amministrativo – nella parte in cui tali disposizioni ammettono il ricorso per cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato per “motivi inerenti alla giurisdizione” – quale si evince dalla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2018 e dalla giurisprudenza nazionale successiva che, modificando il precedente orientamento, ha ritenuto che il rimedio del ricorso per cassazione, sotto il profilo del cosiddetto “difetto di potere giurisdizionale”, non possa essere utilizzato per impugnare sentenze del Consiglio di Stato che facciano applicazione di prassi interpretative elaborate in sede nazionale confliggenti con sentenze della Corte di giustizia, in*

settori disciplinati dal diritto dell'Unione Europea (nella specie, in tema di aggiudicazione degli appalti pubblici) nei quali gli Stati membri hanno rinunciato ad esercitare i loro poteri sovrani in senso incompatibile con tale diritto, con l'effetto di determinare il consolidamento di violazioni del diritto comunitario che potrebbero essere corrette tramite il predetto rimedio e di pregiudicare l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione e l'effettività della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive di rilevanza comunitaria, in contrasto con l'esigenza che tale diritto riceva piena e sollecita attuazione da parte di ogni giudice, in modo vincolativamente conforme alla sua corretta interpretazione da parte della Corte di giustizia, tenuto conto dei limiti alla "autonomia procedurale" degli Stati membri nella conformazione degli istituti processuali" (primo quesito) e se ostino "alla interpretazione e applicazione dell'art. 111 Cost., comma 8, art. 360 c.p.c., comma 1, n. 1 e art. 362 c.p.c., comma 1, e art. 110 del codice processo amministrativo, quale si evince dalla prassi giurisprudenziale nazionale, secondo la quale il ricorso per cassazione dinanzi alle Sezioni Unite per "motivi inerenti alla giurisdizione", sotto il profilo del cosiddetto "difetto di potere giurisdizionale", non sia proponibile come mezzo di impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato che, decidendo controversie su questioni concernenti l'applicazione del diritto dell'Unione, omettano immotivatamente di effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, in assenza delle condizioni, di stretta interpretazione, da essa tassativamente indicate (a partire dalla sentenza 6 ottobre 1982, Cilfit, C-238/81) che esonerano il giudice nazionale dal suddetto obbligo, in contrasto con il principio secondo cui sono incompatibili con il diritto dell'Unione le normative o prassi processuali nazionali, seppure di fonte legislativa o costituzionale, che prevedano una privazione, anche temporanea, della libertà del giudice nazionale (di ultimo grado e non) di effettuare il rinvio pregiudiziale, con l'effetto di usurpare la competenza esclusiva della Corte di giustizia nella corretta e vincolante interpretazione del diritto comunitario, di rendere irrimediabile (e favorire il consolidamento del)l'eventuale contrasto interpretativo tra il diritto applicato dal giudice nazionale e il diritto dell'Unione e di pregiudicare la uniforme applicazione e la effettività della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive derivanti dal diritto dell'Unione" (secondo quesito) mentre, con il terzo quesito, ha chiesto "se i principi dichiarati dalla Corte di giustizia con le sentenze 5 settembre 2019, Lombardi, C-333/18; 5 aprile 2016, Pulgigenica, C-689/13; 4 luglio 2013, Fastweb, C-100/12, in relazione agli artt. 1, par. 1 e 3, e 2, par. 1, della direttiva 89/665/CEE, modificata dalla direttiva 2007/66/CE, siano applicabili nella fattispecie che è oggetto del procedimento principale...". Con sentenza del 21.12.2021 (causa C-497/20), la Corte di giustizia U.E. (Grande Sezione) si è pronunciata sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposita con la summenzionata ordinanza di rinvio ex art. 267 TFUE delle SS.UU. della Suprema Corte. In ordine al primo quesito, richiamato il disposto di cui all'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, che "obbliga gli Stati membri a stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, il rispetto del loro diritto a una tutela giurisdizionale effettiva" (punto 56), rilevato che "fatta salva l'esistenza di norme dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, in forza del principio dell'autonomia procedurale, stabilire le modalità processuali dei rimedi giurisdizionali di cui al punto 56 della presente sentenza, a condizione, tuttavia, che tali modalità, nelle situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, non siano meno favorevoli rispetto a quelle relative a situazioni analoghe disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza) e che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'Unione (principio di effettività)" (punto 58) e che "il diritto dell'Unione, infatti, in linea di principio, non osta a che gli Stati membri limitino o subordinino a condizioni i motivi che possono essere dedotti nei procedimenti per cassazione, purché siano rispettati i principi di effettività e di equivalenza" (punto 59) ed evidenziato "per quanto riguarda il rispetto del principio di equivalenza" che "alla luce degli elementi forniti nell'ordinanza di rinvio e all'udienza dinanzi alla Corte, che l'articolo 111, ottavo comma, della Costituzione, come interpretato nella sentenza n. 6/2018, limita, con le medesime modalità, la competenza della Corte suprema di cassazione a trattare ricorsi avverso sentenze del Consiglio di Stato, indipendentemente dal fatto che tali ricorsi siano basati su disposizioni di diritto nazionale o su disposizioni di diritto dell'Unione", per cui "si deve ritenere che una siffatta norma di diritto interno non violi il principio di equivalenza" (punti 60 e 61) e, quanto al principio di effettività, che "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

riconduzione nei limiti di cui all'art. 111, ottavo comma, Cost., del sindacato delle Sezioni Unite della Corte di cassazione sulle pronunce della Corte dei Conti.

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"(punto 62) , che "nessun elemento menzionato nella domanda di pronuncia pregiudiziale o nelle osservazioni presentate alla Corte induce a ritenere a priori che il diritto processuale italiano abbia, di per sé, l'effetto di rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio, in tale settore del diritto amministrativo, dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione" (punto 63) e che "in una situazione caratterizzata dall'esistenza di un tale rimedio giurisdizionale che consente di garantire il rispetto dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione è perfettamente ammissibile, sotto il profilo di tale diritto... che lo Stato membro interessato conferisca al supremo organo della giustizia amministrativa di detto Stato la competenza a pronunciarsi in ultima istanza, tanto in fatto quanto in diritto, sulla controversia di cui trattasi e di impedire, di conseguenza, che quest'ultima possa ancora essere esaminata nel merito nell'ambito di un ricorso per cassazione dinanzi all'organo giurisdizionale supremo dello stesso Stato" (punto 64), per cui "a condizione che sia accertata l'esistenza di un rimedio giurisdizionale come quello descritto nel punto precedente, una norma di diritto interno quale l'articolo 111, ottavo comma, della Costituzione, nell'interpretazione che dello stesso ha dato la sentenza n. 6/2018, non pregiudica neppure il principio di effettività e non rivela alcun elemento da cui risulti la violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE" (punto 65) e ritenuto, pertanto, che "dal momento che i singoli hanno accesso, nel settore interessato, a un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge, ai sensi dell'articolo 47, secondo comma, della Carta – circostanza che sembra ricorrere, fatta salva la verifica del giudice del rinvio, nell'ordinamento giuridico italiano – una norma di diritto nazionale che impedisce che le valutazioni di merito effettuate dal supremo organo della giustizia amministrativa possano ancora essere esaminate dall'organo giurisdizionale supremo non può essere considerata una limitazione, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, del diritto di ricorrere a un giudice imparziale sancito all'articolo 47 della stessa", si è conclusivamente espressa nel senso che "l'articolo 4, paragrafo 3, e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, nonché l'articolo 1, paragrafi 1 e 3, della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una disposizione del diritto interno di uno Stato membro che, secondo la giurisprudenza nazionale, produce l'effetto che i singoli, quali gli offerenti che hanno partecipato a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, non possono contestare la conformità al diritto dell'Unione di una sentenza del supremo organo della giustizia amministrativa di tale Stato membro nell'ambito di un ricorso dinanzi all'organo giurisdizionale supremo di detto Stato membro", ritenendo, conseguentemente, che non debba darsi risposta alla terza questione (siccome evidentemente attinente al merito della controversia conosciuta dal giudice amministrativo). In ordine al secondo quesito, rilevato che "dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che, nell'ambito del suo ricorso per cassazione", la ricorrente "non deduce motivi vertenti sul fatto che il Consiglio di Stato, in violazione dell'articolo 267, terzo comma, TFUE, abbia omissis di sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale" circostanza che la ricorrente stessa, "interrogata sul punto in udienza dinanzi alla Corte, ha confermato" (punto 83) e ritenuto, pertanto, che "il giudice del rinvio, nell'ambito della controversia di cui è investito, non deve venire edotto sulla questione se, alla luce degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, gli Stati membri siano tenuti a prevedere, nei loro ordinamenti giuridici, la possibilità di presentare ricorso dinanzi all'organo giurisdizionale supremo qualora il supremo organo della giustizia amministrativa si sia astenuto dal sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte, cosicché la risposta alla seconda questione è irrilevante ai fini della soluzione di tale controversia", la Corte di giustizia ne ha dichiarato l'irricevibilità "non avendo alcuna attinenza con l'oggetto della controversia del procedimento principale".

Sicché costituisce ormai *ius receptum* (cfr., *ex multis*, Cass., SS.UU. 30/11/2021, n. 37552; Cass., SS.UU., 26.10.2021, n. 30112; Cass., SS.UU., 04/06/2021, n. 15573; Cass., SS.UU., 05.11.2021, n. 32202) che il sindacato della Corte di cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione concerne le sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione (che si verifica quando un giudice speciale 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 di 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).

Poiché la nozione di eccesso di potere giurisdizionale non ammette letture estensive, neanche limitatamente ai casi di sentenze abnormi, anomale ovvero caratterizzate da uno stravolgimento radicale delle norme di riferimento, il relativo vizio non è configurabile in relazione a pretese violazioni di legge sostanziale o processuale riguardanti il modo di esercizio della giurisdizione speciale¹⁶⁵.

In coerenza con i limiti del sindacato della Corte di cassazione sulle sentenze della Corte dei conti, ex artt. 111, ottavo comma, Cost., 362 c.p.c. e 207 c.g.c., la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte (cfr., *ex multis*, Cass., SS.UU., ord. 19.11.2021 n. 35465) è univoca nell'escludere che eventuali errori di giudizio o di attività processuale imputabile al giudice contabile siano qualificabili come eccesso di potere giurisdizionale ed assoggettabili al sindacato della Corte di cassazione, in quanto *“ne risulterebbe altrimenti del tutto obliterata la distinzione tra limiti interni ed esterni della giurisdizione”* e il sindacato della Corte regolatrice *“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 d'anziché richiamate non sembrano invece consentire”*¹⁶⁶.

¹⁶⁵ *“Da ciò consegue che, anche a seguito dell’inserimento della garanzia del giusto processo nella nuova formulazione dell’art. 111 Cost., l’accertamento in ordine ad “errores in procedendo” o ad “errores in iudicando” rientra nell’ambito del sindacato afferente limiti interni della 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 al modo in cui è stata esercitata”* (cfr. in tal senso, *ex multis*, Cass., SS.UU., ord. 28.05.2021, n. 15011).

¹⁶⁶ Cfr. Cass., SS.UU., 22/12/2021, n. 41169 : *“Nella misura in cui riconduce ipotesi di errores in iudicando o in procedendo ai motivi inerenti alla giurisdizione, la tesi del concetto di giurisdizione inteso 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*

Si ribadire, dunque, che *“la negazione in concreto di tutela alla situazione soggettiva azionata, determinata dall’erronea interpretazione delle norme sostanziali o processuali, non concreta eccesso di potere giurisdizionale per omissione o rifiuto di giurisdizione così da giustificare il ricorso previsto dall’art. 111, ottavo comma, Cost., atteso che l’interpretazione delle norme di diritto costituisce il proprium della funzione giurisdizionale e non può integrare di per sé sola la violazione dei limiti esterni della giurisdizione¹⁶⁷, che invece si verifica nella diversa ipotesi di affermazione, da parte del giudice speciale, che quella situazione soggettiva è, in astratto, priva di tutela per difetto assoluto o relativo di giurisdizione”* (cfr., *ex multis*, Cass., SS.UU, ord. 10.04.2021, n. 10245; Cass., SS.UU. 22/12/2021, n. 41169).

Ne consegue che l’eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore ricorre solo allorquando il giudice speciale abbia applicato non la norma

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”.

¹⁶⁷ Cfr. Cass., SS.UU., ord. 17/12/2021, n. 40550 espressasi nel senso che *“in tema di sindacato della Corte di cassazione sulle decisioni giurisdizionali del giudice contabile (così come di quello amministrativo), l’eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore è configurabile solo qualora 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. L’ipotesi, tuttavia, non ricorre quando il giudice speciale si sia attenuto al compito interpretativo che gli è proprio, ricercando la “voluntas legis” applicabile nella concreta fattispecie, anche se l’abbia desunta non dal tenore letterale delle singole disposizioni, ma dalla “ratio” che il loro coordinamento sistematico disvela, potendo tale operazione ermeneutica dar luogo, tutt’al più, ad un “error in iudicando”, ma non alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale. In altri termini, va affermato che, in materia di sindacato della Corte di cassazione sulle decisioni giurisdizionali dei giudici speciali, l’eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore è configurabile solo quando abbia posto in essere un’attività di produzione normativa attribuita in via esclusiva al legislatore, ragion per cui l’ipotesi non ricorre quando il giudice speciale, attenendosi al compito interpretativo che gli è proprio, abbia proceduto alla ricostruzione della disciplina temporale ritenuta conferentemente applicabile anche con riguardo alla questione relativa alla sua efficacia retroattiva o meno, in quanto tale operazione ermeneutica – muovendosi nella dinamica dell’inveramento della norma nella concretezza dell’ordinamento ad opera dalla giurisprudenza – può dar luogo, tutt’al più, ad un “error in iudicando” e non alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale”*. Con la suddetta ordinanza la S.C. ha, pertanto, dichiarato inammissibile il ricorso proposto – lamentando che il giudice d’appello sarebbe incorso in eccesso di potere giurisdizionale per avere applicato una normativa asseritamente inapplicabile *ratione temporis* – dall’amministratore unico di una Società editrice di quotidiano a diffusione locale avverso sentenza di appello della Corte dei conti, che in riforma della sentenza assolutoria di *prime cure*, lo ha condannato al risarcimento (in ragione di un terzo) dei danni subiti dalla P.C.M. - Dipartimento per l’informazione e l’editoria in dipendenza dell’indebita erogazione, negli anni dal 2007 al 2010, di contributi ai sensi della legge n. 250/1990, illegittimamente conseguiti conteggiando, ai fini del soddisfacimento del prescritto requisito della diffusione in rapporto alla tiratura complessiva, le copie del quotidiano acquisite in blocco (al prezzo di euro 0,20 l’una), da parte di un’azienda di credito, recati la stampigliatura “copia omaggio” ed il logo della banca, ed oggetto di distribuzione gratuita per finalità di sponsorizzazione da parte della stessa banca, alla quale era stato, inoltre, ceduto il credito della Società editrice verso lo Stato per sovvenzioni all’editoria.

esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete.

L'ipotesi non ricorre quando il giudice si sia attenuto al compito interpretativo che gli è proprio, ricercando la *voluntas legis* applicabile nel caso concreto, anche mediante il ricorso all'analogia, potendo tale operazione ermeneutica dare luogo, tutt'al più, ad un *error in iudicando* (cfr. Cass., SS.UU., ord. n. 10741/2021; Cass., SS.UU., ord. n. 40550/2021; Cass., SS.UU., ord. n. 34350/2021).

L'esame delle pronunce emesse, nel corso del 2021, dalle SS.UU. della Corte di cassazione evidenzia una vasta casistica di censure dedotte avverso pronunce della Corte dei conti dichiarate inammissibili dalla Suprema Corte, siccome esulanti dall'ambito del sindacato di cui all'art. 111, ottavo comma, Cost., vertendosi in ipotesi di *errores in procedendo* o *errorer in iudicando* e, pertanto, attinenti non allo *an* ovvero alla spettanza della *potestas iudicandi*, ma al *quomodo* ovvero al suo concreto esercizio.

Senza pretesa di esaustività, si segnalano, di seguito, alcune delle suddette censure:

- l'omessa pronuncia, da parte della Corte dei conti, in ordine ad alcuni profili della controversia oggetto dei motivi di appello, risolvendosi in un mero *error in procedendo*, in ordine alla censura elusa, a meno che il giudice contabile non abbia giustificato il proprio rifiuto di decidere adducendo l'estraneità delle questioni sollevate dall'appellante all'ambito delle proprie attribuzioni giurisdizionali (cfr. Cass., SS.UU., 22/12/2021, n. 41169);
- la mancata sospensione ex art. 106 c.g.c. del processo di responsabilità amministrativa per la pendenza di processo civile (cfr. Cass., SS.UU., ord. 10.04.2021, n. 10245¹⁶⁸; Cass., SS.UU.,

¹⁶⁸ Con l'ordinanza, di cui al testo, le SS.UU. hanno dichiarato inammissibile il ricorso proposto dall'Amministratore delegato di società *in house* avverso la sentenza di Sezione giurisdizionale centrale d'appello che ha confermato la sentenza di *prime cure*, recante condanna del ricorrente al risarcimento del danno erariale derivante dall'illecita erogazione, in favore di componente del collegio sindacale della stessa società, di maggiori compensi arretrati transattivamente riconosciutigli dal ricorrente, a seguito dell'entrata in vigore del D.M. 02.09.2010, n. 169, recante la disciplina degli onorari e delle indennità per le prestazioni professionali dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, in violazione dei limiti tariffari previsti dal D.P.R. n. 645 del 1994 e recepiti tanto dal socio unico quanto dall'assemblea dei soci, che avrebbero dovuto trovare applicazione per tutta la durata dell'incarico di componente del collegio sindacale, a prescindere da eventuali mutamenti che fossero successivamente intervenuti: con il ricorso per cassazione proposto il ricorrente ha lamentato che il giudice contabile avesse disatteso l'istanza di sospensione del processo formulata in relazione alla pendenza di un procedimento civile instaurato dalla società per la restituzione, previa declaratoria di nullità della stipulata transazione, dei compensi indebitamente erogati nei confronti del beneficiario dell'erogazione stessa e non avesse valutato la pronuncia di assoluzione perché il fatto non costituisce reato emessa, in sede penale, all'esito di giudizio abbreviato, nei confronti del ricorrente, in relazione ai medesimi fatti. Le SS.UU. hanno ritenuto che "*al di là della formale autoqualificazione come motivi attinenti alla giurisdizione, le censure articolate si risolvono, tutte, nella denuncia di meri errores in procedendo o in iudicando compiuti dalla Corte dei conti, come tali non sindacabili dalle Sezioni Unite*".

19.01.2021, n. 783) o penale (cfr. Cass., SS.UU., ord. 14.06.2021, n. 15573), relativo agli stessi fatti;

- il mutamento della domanda in grado d'appello (cfr. Cass., SS.UU., ord. 22.04.2021, n. 10741)¹⁶⁹;

- la mancata applicazione della norma sulla definizione agevolata, che *“non costituisce una norma sulla giurisdizione bensì una modalità procedimentale di definizione del giudizio contabile e, quindi, attiene ad una questione interna allo stesso processo”* (cfr. Cass., SS.UU., ord. 13.05.2021, n. 13489; Cass., SS.UU., ord. 24.06.2021, n. 18258);

- l'affermazione, in pretesa *“violazione del principio della parità delle parti e delle regole del contraddittorio e del giusto processo”*, che vi fosse una piena prova del danno erariale sulla base del rapporto dei NAS dei Carabinieri, nonostante le contestazioni mosse al medesimo e senza dare ingresso alla richiesta consulenza tecnica (cfr. Cass., SS.UU., 19.01.2021, n. 783);

- la mancata valutazione di pronunce penali emesse con riferimento agli stessi fatti (cfr. Cass., SS.UU., ord. 10.04.2021, n. 10245; Cass., SS.UU., ord. 14.06.2021, n. 15573 recante la precisazione che *“l'eventuale interferenza tra il giudizio penale e quello contabile pone, difatti, esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità erariale o di fondatezza della pretesa risarcitoria”*);

- la violazione dell'art. 13 della legge n. 24/2017 e la conseguente inammissibilità dell'azione di responsabilità amministrativa (cfr. Cass., SS.UU., ord. 18.10.2021, n. 28641)¹⁷⁰

¹⁶⁹ Con la richiamata ordinanza 22.04.2021 n. 10741, le SS.UU. hanno, infatti, osservato in proposito che *“anche a volere ammettere, per comodità espositiva, che il Procuratore contabile abbia mutato la domanda, da ciò non potrebbe derivare il lamentato eccesso di potere, stante che, anche in questo caso, il vizio si tradurrebbe in un errore del giudice, non sindacabile in questa sede”*.

¹⁷⁰ Con la richiamata ordinanza n. 28641 del 18.10.2021, le SS.UU. hanno dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione proposto da un medico anestesista condannato dal giudice contabile al risarcimento di parte del danno indiretto dallo stesso causato, per colpa medica, alla A.S.L. di appartenenza (costituito dalla franchigia rimborsata alla Compagnia assicuratrice) in occasione di una prestazione sanitaria resa ad una paziente rimasta danneggiata, accertato con sentenza del giudice civile pronunciata, nel 2011, nel giudizio proposto dalla danneggiata nei confronti dell'azienda sanitaria. Con il suddetto ricorso, la ricorrente ha, fra l'altro, lamentato la violazione dell'art. 13 della L. n. 24/2017 (c.d. “Legge Gelli-Bianco”) che prevede che *“le strutture sanitarie e sociosanitarie di cui all'articolo 7, comma 1, e le imprese di assicurazione che prestano la copertura assicurativa nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 10, commi 1 e 2, comunicano all'esercente la professione sanitaria l'instaurazione del giudizio promosso nei loro confronti dal danneggiato entro dieci giorni [45 gg. a seguito della modifica di cui all'art. 11, comma 1, lett. d), L. 11 gennaio 2018, n. 3], dalla ricezione della notifica dell'atto introduttivo, mediante posta elettronica certificata o lettera raccomandata con avviso di ricevimento contenente copia dell'atto introduttivo del giudizio”* e dispone che *“l'omissione, la tardività o l'incompletezza delle comunicazioni di cui al presente comma preclude l'ammissibilità delle azioni di rivalsa o di responsabilità amministrativa di cui all'articolo 9”*. Con la suddetta ordinanza, la S.C., rilevato che *“con i richiamati motivi, la ricorrente ha inteso riproporre la supposta violazione dell'art. 13 della legge n. 24/2017 (oltretutto pacificamente infondata, stante l'inapplicabilità di tale disposizione normativa “ratione temporis”), nonché vizi che attengono alla*

- la violazione della disciplina della prescrizione dell'azione di responsabilità (cfr. Cass., SS.UU., ord. 16.04.2021, n. 10108; Cass., SS.UU., ord. 24.06.2021, n. 18258; Cass., SS.UU., 20.04.2021, n. 10359; Cass., SS.UU., ord. 10.11.2021, n. 33000);
- l'assenza dell'elemento psicologico e del danno erariale (cfr. Cass., SS.UU., ord. 24.06.2021, n. 18258);
- la violazione del *bis in idem* (cfr. Cass., SS.UU., ord. 19.11.2021, n. 35465¹⁷¹).

Ovviamente estranei al sindacato sulla giurisdizione sono i comportamenti del pubblico ministero contabile e dell'amministrazione danneggiata: come evidenziato, infatti, dalle Sezioni Unite della Suprema Corte *“poiché il pubblico ministero contabile e l'amministrazione danneggiata non sono titolari di alcuna potestà giurisdizionale, non è configurabile, neppure in astratto, in relazione al comportamento dell'uno o dell'altra, un rifiuto o un diniego di giurisdizione”* (cfr. Cass., SS.UU., ord. 30.11.2021, n. 37552)¹⁷².

motivazione sulla valutazione di elementi conoscitivi attinti dal giudizio civile, sulla sussistenza di presupposti per l'affermazione della responsabilità della ricorrente e sull'entità del danno individuato” e ritenuto che “è indiscutibile, quindi, che ci si trova in presenza di motivi che riguardano tutti aspetti procedurali e il merito della vicenda, la cui cognizione deve pacificamente ritenersi inclusa nel perimetro della giurisdizione contabile” ne ha ritenuto la palese inammissibilità “siccome non riferibili al superamento dei limiti esterni della giurisdizione contabile”.

¹⁷¹ Nella fattispecie, con il ricorso per cassazione, si lamentava una pretesa violazione del principio del “bis in idem”, in quanto la condanna in sede contabile del ricorrente *“si aggiunge all'essere stato questi sottoposto per lo stesso fatto ad un parallelo procedimento penale”.*

¹⁷² Con ordinanza n. 37552 del 30.11.2021, richiamata nel testo, le SS.UU. della Corte di cassazione, premesso che *“il ricorrente addebita il rifiuto o il diniego di giurisdizione, non alla impugnata sentenza di appello della Corte dei conti, ma alla condotta o all'atteggiamento, a suo avviso, attendista del pubblico ministero contabile e dell'amministrazione danneggiata”,* in quanto, *“pur di ottenere il risarcimento del danno all'immagine avanti il giudice contabile”,* avrebbero accettato di *“di procrastinare l'esercizio della giurisdizione avanti il giudice ordinario, ma, contemporaneamente, rifiutarono e negarono la giurisdizione contabile per un settennio”,* ha evidenziato che *“il rifiuto o il diniego di giurisdizione è una categoria che si riferisce alla decisione del giudice, non all'attività del pubblico ministero o dell'amministrazione danneggiata”,* in quanto *“la giurisdizione è esercitata dai giudici, non dal pubblico ministero né, tantomeno, dall'amministrazione danneggiata”,* per cui *“poiché il pubblico ministero contabile e l'amministrazione danneggiata non sono titolari di alcuna potestà giurisdizionale, non è configurabile, neppure in astratto, in relazione al comportamento dell'uno o dell'altra, un rifiuto o un diniego di giurisdizione...Affinché si abbia rifiuto o diniego di giurisdizione, occorre che una domanda sia stata proposta e che il giudice adito, nel declinare la giurisdizione, ritenga che la situazione soggettiva fatta valere in giudizio sia in astratto priva di tutela ovvero riconosca che, sulla stessa, la competenza giurisdizionale spetti ad un giudice appartenente ad un diverso plesso...D'altra parte, il rifiuto o il diniego di giurisdizione, compreso tra i motivi inerenti alla giurisdizione ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost., riguarda le statuizioni contenute nella impugnata sentenza del giudice speciale; non può essere prospettato, viceversa, con riguardo a giudizi che, nell'impostazione del ricorrente, avrebbero dovuto essere promossi, ma non lo sono stati, innanzi al giudice ordinario, o che avrebbero potuto anche essere incardinati di fronte allo stesso giudice contabile, ma in epoca precedente rispetto alla introduzione del giudizio definito con la sentenza impugnata. Il rifiuto o il diniego non può neppure derivare dal fatto che il pubblico ministero contabile non abbia azionato la pretesa risarcitoria del danno all'immagine e da disservizio dinanzi al giudice*

Mentre, d'altro canto, la prospettata violazione da parte del Procuratore della Repubblica presso la Corte dei conti dell'area riservata alla P.A., per avere svolto una *“generalizzata indagine sull'attività amministrativa”* di un determinato organo, non potrebbe giammai tradursi in uno *“straripamento di giurisdizione del giudice”*, sindacabile innanzi alla Suprema Corte, *“stante che le determinazioni del Pubblico Ministero hanno trovato concretizzazione nella domanda giudiziale, il cui vaglio di proponibilità, ammissibilità e di merito è riservato al giudice e gli eventuali errori di quest'ultimo, sia in procedendo, che in giudicando, sono estranei al sindacato sulla giurisdizione”* (cfr. Cass., SS.UU., ord. 22.04.2021, n. 10741).

Sotto il profilo, invece, del 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. n. 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 alla giurisdizione.

Senonché, come ribadito, anche nel corso del 2021, dalla Corte regolatrice, dando continuità ad un orientamento consolidato ed univoco, *“l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta 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 richiamati criteri di economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità bensì della legittimità dell'azione amministrativa”* (cfr. cfr., *ex multis*, Cass., SS.UU., 17.12.2021, n. 40549; Cass., SS.UU., 01.02.2021, n. 2157)¹⁷³.

Come evidenziato dalla Corte regolatrice (cfr. Cass., SS.UU., 14.12.2021, n. 39780)¹⁷⁴, *“il giudice contabile, infatti, ha il potere/dovere di vagliare se appunto le scelte dei pubblici*

ordinario. Il pubblico ministero contabile, infatti, è organo abilitato a svolgere le proprie funzioni unicamente davanti al giudice presso il quale è istituito”.

¹⁷³ Cfr. inoltre, Cass., SS.UU., 19.01.2021, n.783, con la quale la Corte regolatrice si è espressa nel senso che *“il giudice contabile non viola i limiti esterni della propria giurisdizione qualora censure non già la scelta amministrativa adottata, bensì il modo con il quale quest'ultima è stata attuata, profilo che esula dalla discrezionalità amministrativa, dovendo l'agire amministrativo comunque ispirarsi a criteri di economicità ed efficacia; per cui la Corte dei conti legittimamente esercita il proprio sindacato quando va a verificare l'esistenza o meno di un equilibrio tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti, nonché la ragionevolezza dei mezzi impiegati in vista di quegli obiettivi”*.

¹⁷⁴ Con la citata ordinanza n. 39780 del 14.12.2021, le SS.UU. della S.C. hanno dichiarato inammissibili i ricorsi proposti avverso la sentenza della Sezione seconda giurisdizionale centrale che, in riforma della sentenza assolutoria di *prime cure*, ha condannato il presidente, il relativo capo di gabinetto, gli assessori, il segretario generale ed il direttore generale della Provincia a risarcire in favore della regione il danno erariale derivante dalla sopravvalutazione dei titoli azionari, pari al 15 per cento del capitale

amministratori, anche in relazione al rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti, siano qualificabili adeguate oppure risultino esorbitanti e quindi estranee alla pubblica finalità da perseguire, e altresì il potere/dovere di verificare se in tali scelte siano stati rispettati i principi di legalità, economicità, efficacia e buon andamento, i quali naturalmente incidono sulla sussistenza o meno della legittimità dell'azione amministrativa e non sulla sua mera opportunità; ciò considerando in primis l'articolo 97 Cost., norma fondante dei criteri dell'attività amministrativa, e in prosieguo gli articoli 1, primo comma, L. n. 241/1990 e 1 D.Lgs. n. 286/1999. Pertanto, le scelte degli amministratori, qualora travalichino la cosiddetta "riserva di amministrazione" – ovvero l'area di preferenza tra più alternative nell'ambito della ragionevolezza ai fini del soddisfacimento dell'interesse pubblico – fuoriescono dalla mera opportunità dell'azione amministrativa per entrare nel vaglio della sua legittimità, che appunto limita l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali amministrative”¹⁷⁵.

sociale, della società per azioni acquistati dalla società partecipata della Provincia, attraverso risorse finanziarie messe a disposizione dalla Provincia con una operazione complessa che ha avuto come ultimo atto l'approvazione di un aumento del capitale della società partecipata interamente sottoscritto dall'ente locale.

¹⁷⁵ Cfr., inoltre, Cass., SS.UU., ord. 22.12.2021, n. 41308 che, richiamato il principio di cui al testo, si è espressa nel senso che *“la stessa compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati ai criteri di economicità ed efficacia, ex art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, fa sì che essi, per la citata rilevanza, consentono, in sede giurisdizionale, un controllo di ragionevolezza sulle scelte della pubblica amministrazione, onde evitare la deviazione di queste ultime dai fini istituzionali...e permettere la verifica della completezza dell'istruttoria, della non arbitrarietà e proporzionalità nella ponderazione e scelta degli interessi, nonché della logicità ed adeguatezza della decisione finale rispetto allo scopo da raggiungere; ne consegue che non sussiste allora la dedotta violazione dei limiti esterni della giurisdizione contabile, né di quelli relativi alla riserva di amministrazione, nella pronuncia con cui la Corte dei conti abbia riconosciuto la responsabilità per avere il soggetto, investito della pubblica funzione, contribuito a determinare a condizioni diseconomiche l'importo di un accordo volto alla definizione dei rapporti con un terzo”*. Con la suddetta ordinanza, le SS.UU. hanno respinto i ricorsi proposti, contestando l'affermata giurisdizione contabile e dolendosi che la sentenza impugnata avrebbe ecceduto nell'esercizio del potere giurisdizionale, sindacando nel merito una scelta propria della discrezionalità dell'amministrazione, da soggetti evocati in giudizio di responsabilità amministrativa, avverso la sentenza della Sezione seconda giurisdizionale centrale che, in riforma della sentenza assolutoria di *prime cure*, ne ha pronunciato la condanna al risarcimento del danno subito da un'azienda sanitaria locale in dipendenza dell'anomalo sconto (65 per cento), rispetto alla remunerazione fissata nel nomenclatore regionale per la medicina di laboratorio, dalla stessa praticato sulle prestazioni erogate in favore di Istituto sanitario e rapportato alla quota di partecipazione privata (49 per cento) nell'Istituto, partecipato dalla stessa azienda sanitaria nella misura del 51 per cento. La S.C. premesso come non sia di ostacolo a conoscere l'azione di responsabilità contabile da parte della Corte dei conti la configurazione in sé del rapporto tra U.L.S.S. e istituto sanitario all'interno della sperimentazione gestionale disegnata, per eventuali nuovi programmi di collaborazione fra il Servizio Sanitario Nazionale e soggetti privati, dall'art. 9-bis D.Lgs. n. 502 del 1992, in quanto *“la prospettazione del danno e, a monte, del titolo della responsabilità, poggia... secondo la ricostruzione del giudice contabile, nella alterazione in pejus, senza alcuna base normativa di giustificazione, del sistema di recupero dei costi, che una specifica convenzione tra i due soggetti prevedeva nella misura inferiore del 65% rispetto a quelli invece da applicarsi, secondo le stesse deliberazioni di giunta regionale e in generale, in base ai DRG (Diagnosis related groups)”*, ha

In termini analoghi, le Sezioni Unite si erano in precedenza espresse, sempre nel corso del 2021, con sentenza n. 2157 del 01.02.2021¹⁷⁶, evidenziando che “la discrezionalità

evidenziato come la responsabilità sia stata “*individuata, inscindibilmente, nella violazione, oltre che del predetto sistema di remunerazione dei DRG (con il nomenclatore tariffario fissato da Circolare del Ministero della Sanità), dei criteri di economicità ed efficacia dell’azione amministrativa avendo essa, senza benefici diversi e non perseguendo l’obiettivo socio-sanitario in ragionevole congruità rispetto ai costi sostenuti, permesso che la convenzione operasse da titolo recuperatorio dei costi del servizio invece diretto svolto da ULSS nell’istituto ma con remunerazione inferiore a quella valevole, in generale, per le stesse prestazioni in ambito regionale*”.

¹⁷⁶ Con la richiamata sentenza n. 2157 del 01.02.2021, le SS.UU. hanno parzialmente accolto il ricorso proposto dalla Procura generale della Corte dei conti avverso la sentenza pronunciata dalla Sezione prima giurisdizionale centrale che ha confermato la sentenza di *prime cure*, declinatoria della giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda risarcitoria proposta dalla Procura regionale per il Lazio con riferimento al danno erariale conseguente all’illecita stipulazione, rinegoziazione, ristrutturazione ed anticipata chiusura (quest’ultima tra il dicembre 2011 ed il gennaio 2012) di alcuni contratti in prodotti finanziari derivati sottoscritti dallo Stato italiano a copertura di rischi di interesse e di cambio su titoli del debito pubblico nazionale, via via emessi in valuta domestica ed estera, ed in particolare alle operazioni di *Receiver Swaption* ed *Interest Rate Swap* (IRS) del luglio 2004 e più volte ristrutturato nel corso dello stesso anno, di *Interest Rate Swap* (IRS) del luglio 2007 già rientrante nel portafoglio di Infrastrutture SPA (ISPA) e poi assunto, ex L. n. 296/2006, a carico del bilancio dello Stato; *Cross Currency Swap* (CCS) in sterline e dollari USA stipulati tra il 1999 ed il 2002 e successivamente rinegoziati e ristrutturati; illecito concretatosi in una prima fase, nella negoziazione, in eccesso di potere rispetto ai compiti del Ministero del Tesoro (poi MEF), di prodotti finanziari ad alto rischio e non svolgenti mera funzione di copertura nella gestione del debito pubblico, senza rilevare né adeguatamente valutare la presenza nei contratti di *Receiver Swaption* ed IRS in questione di una clausola ATE (*Additional Termination Events*), di risoluzione anticipata ad effetti estintivi che consentiva alla banca stessa, in presenza di una propria esposizione creditoria nei confronti dello Stato superiore alla soglia prefissata (nella specie immediatamente superata), di chiedere il rientro dell’esposizione al di sotto di quest’ultima, nonché l’assenza di garanzie complementari (c.d. “collateralizzazione”) alla clausola suddetta e da ritenersi obbligatorie in quanto finalizzate ad assicurare in ogni caso la protrazione dei contratti fino alla loro naturale scadenza, e, in una seconda fase, nella ristrutturazione in due riprese tra il dicembre 2011 ed il gennaio 2012, dei due contratti di *Cross Currency Swap*, mediante la chiusura di precedenti operazioni, con contestuale apertura di due nuovi contratti stipulati, sempre in presenza della suddetta clausola ATE ed in assenza di prudenziali garanzie collaterali, subendo passivamente le condizioni imposte dalla banca e con addebito al Ministero di costi non giustificati. Dal suddetto illecito era derivato un danno erariale di circa quattro miliardi di euro, per esborsi diretti eseguiti dallo Stato alla Banca in esecuzione degli accordi di ristrutturazione o chiusura delle operazioni nel dicembre 2011, per costo dei finanziamenti accesi per far fronte al fabbisogno finanziario così generatosi e per saldi negativi dei flussi finanziari prodotti dalle operazioni prima della loro chiusura nel dicembre 2011, danno che, con l’atto introduttivo del giudizio, era stato ascritto alla responsabilità di alcuni ex direttori generali e dirigenti del Ministero dell’Economia e delle Finanze, che non avevano adeguatamente valutato i rischi delle operazioni e la natura fortemente speculativa che esse avevano assunto, in contrasto con lo scopo di mera copertura degli oneri di gestione del debito pubblico, per effetto della clausola ATE e delle condizioni di rinegoziazione, ristrutturazione e chiusura anticipata dettate dalla banca, nonché alla stessa la quale, secondo la prospettazione dell’organo requirente, avrebbe operato non solo come mera controparte contrattuale nelle operazioni in derivati, ma anche come advisor, consulente e “specialista” fiduciario del debito pubblico sovrano (figura normativamente tipizzata) per conto del Ministero. Con la sentenza di *prime cure*, la Sezione territoriale, previa pronuncia di inammissibilità, per difetto di interesse, dell’intervento adesivo dipendente posto in essere da alcune associazioni di consumatori, ha declinato la giurisdizione del giudice contabile in ordine alla domanda proposta, ritenendo, quanto alla Banca, che la stessa fosse soggetto estraneo alla pubblica amministrazione ed avesse svolto nella vicenda un ruolo meramente privatistico di controparte contrattuale di quest’ultima e, quanto ai dirigenti del Ministero, in ragione di una presunta insindacabilità

in sede giurisdizionale, ex articolo 1, comma 1, legge n. 20 del 1994, delle scelte discrezionali di merito sottese alla stipulazione dei contratti derivati da parte dello Stato. La suddetta sentenza, appellata dalla Procura regionale, è stata integralmente confermata dalla Sezione prima giurisdizionale centrale. In particolare, avuto riguardo alla posizione dei direttori generali e dirigenti del Ministero del tesoro (MEF), il giudice d'appello ha ritenuto l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali poste in essere dai convenuti, in quanto, da un lato, attuazione di politiche economiche e strategie di debito pubblico risalenti negli anni, ascrivibili ad altri soggetti ed organismi, dipendenti dal contesto macroeconomico ed estranee alla sfera di controllo del giudice contabile e, dall'altro, concretatesi nel legittimo ricorso a contratti finanziari derivati in funzione sia del contenimento dei rischi nei tassi di interesse e di cambio sull'indebitamento pubblico, sia del prolungamento di durata dei relativi rapporti, evidenziando come, diversamente da quanto accadeva per gli enti locali, la possibilità per lo Stato di ristrutturare il debito pubblico mediante strumenti finanziari incidenti sulla variazione dei tassi e sulla durata, così da minimizzarne i costi, trovasse solido fondamento normativo (art. 2, comma 165, D.Lgs. n. 662/96; D.M. n. 6065 del 23 gennaio 2002; art. 3, comma 1, lett. c, D.P.R. n. 398/03 richiamante il TUF di cui al D.Lgs. n. 58/98) e massima ampiezza operativa (*swaps, swaptions, futures, receivers* ecc.), senza che nell'ordinamento dell'intermediazione finanziaria fosse riscontrabile una giuridica distinzione tra derivati speculativi e derivati di mera copertura di costi finanziari (trattandosi sempre di contratti aleatori ad alto rischio) e come la stessa clausola di risoluzione anticipata (ATE) trovasse fondamento nell'accordo di programma ISDA-MA del 1994, approvato con decreto ministeriale '97 (decreto Ciampi) e riprodotto nei contratti successivi, che aveva appunto la finalità di gestire le passività del Tesoro in linea con le fluttuazioni dei tassi di cambio e con l'evoluzione dei tassi di mercato, così da ridurre i costi di gestione, per cui ferma restando la piena legittimità del ricorso del MEF ai contratti derivati, non poteva il giudice contabile spingersi fino al vaglio delle singole e minute operazioni contrattuali, implicando tale atomistico vaglio il non ammesso passaggio ad un vero e proprio sindacato di politica economica. Avverso la suddetta sentenza d'appello, la Procura generale ha proposto ricorso per cassazione che, con la richiamata sentenza n. 2157 del 01.02.2021 è stato respinto avuto riguardo alla posizione della Banca d'affari (sul punto ci si soffermerà infra a proposito dei criteri di collegamento), mentre è stato accolto avuto riguardo alla posizione dei direttori generali e dei dirigenti del Ministero, con cassazione della pronuncia impugnata in parte qua e rinvio della causa al giudice di *prime cure*. Con la suddetta sentenza, le SS.UU. hanno ribadito i principi richiamati nel testo, evocato il criterio fondamentale di riparto della giurisdizione costituito dal *petitum* sostanziale e rilevato come la domanda, in base alla *"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"*, non esulasse dalla giurisdizione contabile *"posto che essa si concretava in una tipica azione di responsabilità contabile per danno erariale da mala gestio implicante un sindacato non già sulla "scelta" in sé operata dai dirigenti del Ministero bensì sui "modi di attuazione" della discrezionalità da essi così esercitata: non sull' "an", ma sul "quomodo" (Cass., SS.UU., nn. 6462/20, 9680/19, cit.)"*, per cui *"la valutazione del giudice contabile non poteva fermarsi – pena il denunciato arretramento di potere giurisdizionale rispetto ad una materia che invece l'ammette – né alla legale possibilità per lo Stato di fare ricorso ai derivati indipendentemente dallo scopo di copertura e minimizzazione dei costi dell'esposizione pregressa, e neppure alla insindacabilità della determinazione in sé di fare ricorso ai derivati (quanto a rinegoziazione/ristrutturazione/chiusura) in un contesto come quello di specie, dovendo piuttosto rivolgersi alla rispondenza delle concrete modalità negoziali, caratteristiche delle dedotte operazioni, ai su richiamati canoni di legittimità preposti alla economicità, efficacia e ragionevolezza dell'agire amministrativo"*. La Corte regolatrice ha, inoltre, ritenuto che non fosse condivisibile l'equazione, stabilita nella sentenza impugnata, *"tra sindacato delle singole operazioni e sindacato della politica governativa del debito pubblico"*, evidenziando come *"il nucleo fondamentale e qualificante della domanda attorea (rimasto inalterato in corso di giudizio)"* si esaurisse *"nei sei contratti in derivati"*, per cui *"l'oggetto di lite – riportato alla sua essenza – non concerneva affatto il controllo sulle politiche e le strategie del debito pubblico, e neppure il sindacato sulle direttive programmatiche ministeriali di negoziazione in derivati, quanto la verifica del fatto che i dirigenti convenuti avessero in ipotesi potuto rinegoziare, ristrutturare e chiudere le sei operazioni in questione a condizioni "capestro" per lo Stato"*, che è *"cosa ben diversa dall'attingere alle scelte amministrative addirittura politiche, certamente insindacabili in sede giurisdizionale, riguardanti la gestione del debito"*

dell'amministratore nell'individuare la soluzione più idonea a realizzare nel caso concreto l'interesse pubblico può dirsi legittimamente esercitata solo in quanto risultino osservati i criteri informativi dell'agere della PA, come dettati in via generale dall'articolo 97 Cost. e codificati dall'art.1, co.1, L. 241/90", quanto a economicità ed efficacia e dall'art.1 D.Lgs. n. 286/99 e che "la rispondenza in concreto delle scelte degli amministratori a questi criteri è soggetta al controllo di giuridicità sostanziale della Corte dei conti, in quanto si tratta di criteri

pubblico sovrano", come la Procura contabile avesse sollecitato "il controllo giurisdizionale non sull'accordo di programma in quanto tale, ma proprio sullo scostamento da quest'ultimo, così come asseritamente ravvisabile nei contratti portati in giudizio", sicché "l'accordo di programma approvato con il decreto ministeriale non costituiva l'oggetto della domanda ma, se mai, un metro di raffronto e valutazione della affermata responsabilità erariale", come "l'accordo di programma ISDA-MA (risalente al 1994) costituisse un insieme di condizioni negoziali standardizzate, e tuttavia non escludenti la necessità, attraverso un processo c.d. di "confirmation" delle pattuizioni economiche concernenti le singole operazioni, di essere comunque negoziate ed applicate conformemente al contesto ed alle esigenze del momento della stipulazione", come "nella specie si sarebbe verificato uno scarto proprio da quell'insieme di condizioni negoziali standardizzate, là dove non si sarebbe adeguatamente valutato l'impatto del mancato collegamento (invece previsto dall'accordo di programma) della clausola ATE, contenuta nell'atto integrativo (schedule) dell'accordo, a previsione di congrue garanzie collaterali; e, ancora, come "una parte del danno fosse ascrivibile a modalità di chiusura (in due tempi) non predeterminate, ma autonomamente concordate sul momento", non potendosi, d'altro canto, negare che "la materia sottoposta all'attenzione della Corte dei Conti giustificasse per sua natura la necessità di un costante adeguamento in itinere dei contratti in essere, in base alle condizioni macroeconomiche generali di periodo ed all'andamento del mercato dei derivati", che si impone, in particolare per gli strumenti negoziati over the counter (OTC) elaborati in funzione delle specifiche esigenze del cliente, "tanto da presentare l'esigenza di monitorare costantemente ed adeguare i flussi di cassa allo squilibrio indotto tra le parti dall'andamento dei valori di mercato" e che "può indurre le parti a chiudere la posizione, ovvero a cederla, ovvero ancora a rinegoziarla sulla base di nuove ed aggiornate prognosi di "fair value" e "mark to market" ", "con riguardo ad una fase storica, quella immediatamente conseguente al preannuncio di esercizio dell'ATE da parte di Morgan Stanley, che vide l'avvio di una intensa e del tutto nuova contrattazione tra le parti" e come, comunque, lo "stesso giudizio di totale o parziale sovrapposizione-identificazione delle singole negoziazioni con il disciplinare di programma implicava, nell'ambito di una valutazione fattuale puntuale, la specifica disamina e ricostruzione istruttoria della vicenda di causa, disamina che la Corte dei Conti ha però ritenuto dichiaratamente di non poter-dover fare". In proposito, premesso che il rifiuto di giurisdizione da parte del giudice speciale rientra fra i motivi attinenti alla giurisdizione, ai sensi dell'art. 362 cod. proc. civ., allorché "il rifiuto sia stato determinato dall'affermata estraneità alle attribuzioni giurisdizionali dello stesso giudice della domanda, che non possa essere da lui conosciuta", le SS.UU., ritenuto che "questo è il caso di specie, dal momento che l'affermazione per cui sindacare le concrete modalità operative e negoziali degli organi di Stato sui prodotti di finanza derivata equivale a sindacare le scelte e le strategie di gestione del debito pubblico sovrano, di cui esse sono espressione, corrisponde all'affermazione per cui tali concrete modalità operative e negoziali si sottraggono sempre e comunque, cioè in assoluto, a controllo giurisdizionale; il che contraddice tutti i ricordati principi in materia", hanno espressamente enunciato il principio che "ferma restando l'insindacabilità giurisdizionale delle scelte di gestione del debito pubblico, da parte degli organi governativi a ciò preposti, mediante ricorso a contratti in strumenti finanziari derivati, rientra invece nella giurisdizione contabile, in quanto attinente al vaglio dei parametri di legittimità e non di mera opportunità o convenienza dell'agere amministrativo, l'azione di responsabilità per danno erariale con la quale si faccia valere, quale petitum sostanziale, la mala gestio alla quale i dirigenti del Ministero del Tesoro (oggi MEF) avrebbero dato corso, in concreto, nell'adozione di determinate modalità operative e nella pattuizione di specifiche condizioni negoziali relative a particolari contratti in tali strumenti".

che, travalicando la “riserva di amministrazione” (intesa come preferenza tra alternative, nell’ambito della ragionevolezza, per il soddisfacimento dell’interesse pubblico), rientrano nella legittimità e non nella mera opportunità dell’azione amministrativa” e “consentono, in sede giurisdizionale, un controllo di ragionevolezza sulle scelte della pubblica amministrazione”, che “deve permettere la verifica della completezza dell’istruttoria, della non arbitrarietà e proporzionalità nella ponderazione e scelta degli interessi, della logicità ed adeguatezza della decisione finale rispetto allo scopo da raggiungere”, in quanto “i principi di economicità e di efficacia dell’azione amministrativa costituiscono regole di azione che svolgono un essenziale effetto conformatore ed una funzione di limite alla libertà di valutazione della PA” e “la loro osservanza è materia di sindacato giurisdizionale”, per cui “spetta al giudice contabile il vaglio di osservanza dei criteri di economicità ed efficacia, collocandosi essi all’interno della giurisdizione contabile, e non esprimenti un sindacato del merito delle scelte discrezionali dell’amministrazione, di cui all’art. 1 della legge n. 20/94”.

Con riguardo alle questioni processuali, anche nel corso del 2021, la Suprema Corte, argomentando dal rilievo per cui *“in relazione ad una sentenza astrattamente affetta dal vizio di eccesso di potere giurisdizionale, sussiste l’interesse a farlo valere soltanto rispetto alla pronuncia di appello resa dall’organo di vertice della Corte dei conti, la sola suscettibile di arrecare un vulnus all’integrità della sfera delle attribuzioni degli altri poteri, dell’amministrazione e del legislatore”*, ha ribadito l’ormai consolidato orientamento nel senso che *“un giudicato implicito sulla giurisdizione non è ravvisabile 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 e del Consiglio di Stato, un simile vizio non dà luogo ad un capo autonomo sulla giurisdizione autonomamente impugnabile, risolvendosi piuttosto in una questione di merito del cui esame il giudice speciale di secondo grado viene investito con la proposizione dell’appello”* (cfr. Cass., SS.UU., ord. 16/04/2021, n. 10108; Cass., SS.UU., ord. 15/01/2021, n. 622).

Con ordinanza del 24/11/2021 n. 36375, la Corte regolatrice si è espressa nel senso che è *“da intendere proposto per motivi inerenti alla giurisdizione, in base agli artt. 111, ultimo comma, Cost. e 362, primo comma, cod. proc. civ., 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 in quanto sollevata dalla parte che l’ha eccepita in primo grado e non ha proposto appello immediato, né proposto riserva di appello avverso la sentenza non definitiva di primo grado che la rigettava”*, in quanto spetta alle Sezioni Unite *“non soltanto il giudizio vertente 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"¹⁷⁷.

In materia di notifica del ricorso per cassazione, la Corte di cassazione si è espressa (cfr. Cass., SS.UU., ord. 30/09/2021, n. 26655¹⁷⁸; Cass., SS.UU., ord. 24.06.2021, n.18258; e Cass., SS.UU., ord. 18/05/2021, n. 13489¹⁷⁹) nel senso che la notifica del ricorso per cassazione alla Procura presso la Sezione regionale, anziché alla Procura generale presso la Corte di conti è nulla e che, peraltro, la nullità di detta notifica è comunque sanata, in forza del principio generale del raggiungimento dello scopo, ove il P.G. notifichi controricorso o depositi memoria difensiva nel giudizio di legittimità.

¹⁷⁷ Nella fattispecie, alcuni dei ricorrenti hanno impugnano la sentenza di appello nella parte in cui, ritenendo che nei loro confronti si fosse formato il giudicato sulla giurisdizione in quanto la sentenza non definitiva emessa in *prime cure*, che aveva dichiarato la giurisdizione, non era stata dagli stessi appellata e non era dai medesimi più appellabile, non avendo gli stessi formulato riserva facoltativa di appello, ha dichiarato inammissibile il motivo di gravame dagli stessi proposto volto a contestare la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti. Con la richiamata pronuncia la S.C., enunciando il principio di cui al testo, ha disatteso l'eccezione della controricorrente Procura generale presso la Corte dei conti, che ha dedotto l'inammissibilità della censura in quanto volta a denunciare la sussistenza di un *error in procedendo* nella pronuncia del giudice di merito, laddove ha affermato l'avvenuta formazione di un giudicato interno sulla giurisdizione. La censura, ancorché ritenuta ammissibile, è stata, peraltro, respinta nel merito, dalla S.C. che ha evidenziato come, a seguito della pronuncia non definitiva di primo grado affermativa della giurisdizione, agli stessi ricorrenti si aprissero "*due distinte scelte processuali: o fare riserva di appello, ex art. 340 cod. proc. civ., scelta operata da molti degli altri attuali ricorrenti, o impugnare immediatamente la sentenza di primo grado laddove rigettava l'eccezione di giurisdizione. Non avendo sviluppato né l'una né l'altra possibilità difensiva, ma essendosi limitati a proporre appello ordinario avverso la sentenza definitiva di primo grado, emessa nel 2016 nei loro confronti, ove la questione di giurisdizione, in quanto affrontata dalla sentenza non definitiva, non veniva esaminata, deve ritenersi che si fosse ormai formato il giudicato implicito sulla giurisdizione e che quindi la sussistenza della giurisdizione contabile non fosse ulteriormente contestabile da parte loro con l'appello*".

¹⁷⁸ Con la suddetta ordinanza n. 26655 del 30/09/2021, le SS.UU. hanno evidenziato che, ancorché "*gli uffici della Procura generale presso la Corte dei conti e gli uffici della Procura regionale presso le sezioni giurisdizionali regionali della medesima Corte sono processualmente autonomi*", "*fra la Procura generale presso la Corte dei conti e le Procure regionali presso le sezioni giurisdizionali regionali della medesima Corte sussiste... un collegamento tanto di carattere ordinamentale, giacché tutti tali uffici condividono l'esercizio delle funzioni di pubblico ministero nella giurisdizione contabile, quanto di carattere organizzativo e funzionale, giacché «il procuratore generale coordina, anche dirimendo eventuali conflitti di competenza, l'attività dei procuratori regionali» (art. 2, comma 3, d.lgs. n. 174/2016)*", che induce, allora, a ritenere che "*la notifica di un ricorso per cassazione presso una Procura regionale raggiunga un soggetto non del tutto privo di collegamento con la Procura generale, a cui il ricorso si sarebbe dovuto notificare*", donde la conclusione nel senso della nullità, non inesistenza, di tale notifica.

¹⁷⁹ Con la richiamata ordinanza n. 13489 del 18/05/2021, la Corte regolatrice, premesso che "*in caso di impugnazione, innanzi a queste Sezioni Unite, della sentenza emessa dalla sezione giurisdizionale centrale di appello, la legittimazione a resistere alla stessa compete, in via esclusiva, al Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti*", ha precisato che "*i termini processuali decorrono, utilmente, dalle notifiche effettuate nei suoi confronti, restando ininfluyente quella fatta al Procuratore Regionale*".

In ordine ai requisiti del ricorso, merita menzione l'ordinanza n. 37552 del 30/11/2021, con la quale le Sezioni Unite, nel pronunciarsi sul ricorso proposto avverso una sentenza della Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello di quattordici pagine, fondato su un solo motivo ed articolato in oltre novanta pagine, hanno disatteso l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata, avuto riguardo alla violazione del dovere di sinteticità espositiva¹⁸⁰, dalla controricorrente Procura Generale che ha evidenziato come le censure fossero formulate in modo ripetitivo, confuso e a tratti anche contraddittorio.

Con la suddetta ordinanza, la Suprema Corte, premesso che il ricorso per cassazione deve essere redatto in conformità ai principi di chiarezza e sinteticità espositiva, occorrendo che il ricorrente selezioni i profili di fatto e di diritto della vicenda *sub iudice* posti a fondamento delle doglianze proposte, in modo da offrire al giudice di legittimità una concisa rappresentazione dell'intera vicenda giudiziaria e delle questioni giuridiche prospettate e non risolte o risolte in maniera non condivisa, per poi esporre le ragioni delle critiche nell'ambito della tipologia dei vizi elencata dall'art. 360 c.p.c., e che, tuttavia, l'inosservanza di tali doveri può condurre ad una declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione soltanto quando si risolva in una esposizione oscura o lacunosa dei fatti di causa o pregiudichi l'intelligibilità delle censure mosse alla sentenza gravata, così violando i requisiti di contenuto-forma stabiliti dai nn. 3 e 4 dell'art. 366 c.p.c., ha, infatti, ritenuto che, nella fattispecie, il testo complessivo del ricorso, benché caratterizzato da una eccessiva e non necessaria lunghezza e da una certa farraginosità dell'esposizione, consentisse di comprendere lo svolgimento della vicenda processuale e di individuare con chiarezza le censure rivolte alla sentenza impugnata¹⁸¹.

¹⁸⁰ Il principio di sinteticità degli atti processuali è oggetto di consacrazione normativa all'art. 5, secondo comma, c.g.c., che prevede che *"il giudice, il pubblico ministero e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica"*. Cfr., inoltre, nell'art. 366, primo comma, n. 3 c.p.c. che prescrive che il ricorso per cassazione *"deve contenere, a pena di inammissibilità: ...3) l'esposizione sommaria dei fatti della causa"*.

¹⁸¹ Sull'argomento cfr. Cass., Sez. V, 30/04/2020, n. 8425 espressasi nel senso che ai fini del rispetto dei limiti contenutistici di cui all'art. 366, comma 1, n. 3) e 4), c.p.c., *"il ricorso per cassazione deve essere redatto in conformità al dovere processuale della chiarezza e della sinteticità espositiva, dovendo il ricorrente selezionare i profili di fatto e di diritto della vicenda "sub iudice" posti a fondamento delle doglianze proposte in modo da offrire al giudice di legittimità una concisa rappresentazione dell'intera vicenda giudiziaria e delle questioni giuridiche prospettate e non risolte o risolte in maniera non condivisa, per poi esporre le ragioni delle critiche nell'ambito della tipologia dei vizi elencata dall'art. 360 c.p.c. e che l'inosservanza di tale dovere (nella specie ravvisata dalla S.C. a fronte di ricorso per cassazione di 239 pagine, nonostante la semplicità della questione giuridica alla base della decisione impugnata, illustrata in due pagine) pregiudica l'intelligibilità delle questioni, rendendo oscura l'esposizione dei fatti di causa e confuse le censure mosse alla sentenza gravata e, pertanto, comporta la declaratoria di inammissibilità del ricorso, ponendosi in contrasto con l'obiettivo del processo, volto ad assicurare un'effettiva tutela del diritto di difesa (art. 24 Cost.), nel rispetto dei principi costituzionali"*

In materia di spese del giudizio di cassazione, occorre far menzione dell'ordinanza n. 13489 del 18.05.2021, con la quale le Sezioni Unite della Suprema Corte, oltre a ribadire il pacifico principio per cui *“la natura di parte soltanto formale che riveste il Procuratore generale presso la Corte dei conti, in ragione della sua posizione istituzionale – di organo propulsore dell'attività giurisdizionale dinanzi alla Corte dei conti, al quale sono attribuiti poteri esercitati per dovere d'ufficio e nell'interesse pubblico, partecipando al giudizio non come esponente di un'amministrazione, ma quale portatore dell'interesse generale dell'ordinamento giuridico – esclude l'ammissibilità di una pronuncia sulle spese processuali”*, ha conseguentemente escluso che la parte soccombente possa essere condannata ai sensi dell'art. 96 c.p.c.¹⁸², comma 3, al pagamento di *“una somma equitativamente determinata”*, come richiesto dal Procuratore generale presso la Corte dei conti¹⁸³.

4. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte regolatrice.

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

In ordine ai “criteri di collegamento” idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti, la giurisprudenza della Suprema Corte, ribadendo principi consolidati, si è espressa nel senso

e convenzionali del giusto processo (artt. 111, comma 2, Cost. e 6 CEDU), senza gravare lo Stato e le parti di oneri processuali superflui”.

¹⁸² L'art. 96 (rubricato “Responsabilità aggravata”) del c.p.c. prevede, al terzo comma, che *“in ogni caso, quando pronuncia sulle spese ai sensi dell'articolo 91, il giudice, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata”*. Con la pronuncia di cui al testo, la S.C., premesso che *“detta norma presuppone, per la sua applicazione, che vi sia, anzitutto, una “pronuncia sulle spese ai sensi dell'art. 91” c.p.c. e, dunque, una condanna al pagamento delle spese processuali a carico del soccombente”* e *“inoltre, richiede che la condanna al pagamento di detta somma sia pronunciata “a favore della controparte”, ossia della parte vincitrice che ha ottenuto, a proprio vantaggio, la condanna ex art. 91 c.p.c.”* e rilevato che *“in favore del Procuratore generale non vi è luogo ad una condanna al pagamento delle spese processuali del soccombente, ai sensi dell'art. 91 c.p.c.”*, ha osservato che, quindi, *“esso, parte solo formale, non è la “controparte” che può beneficiare della condanna al pagamento della somma equitativamente determinata ex art. 96 c.p.c., comma 3”*, escludendo, nel contempo che possa *“aversi, al pari di quanto stabilito dal D.Lgs. n. 174 del 2016, art. 31, comma 4, (recante il codice di giustizia contabile: c.g.c.), una condanna al pagamento di una somma equitativamente determinata in favore dello Stato, in tal senso valorizzandosi la posizione istituzionale del Procuratore generale”*, evidenziando, in proposito, come *“il parallelismo tra la disposizione del c.g.c. e l'art. 96 c.p.c., comma 3, non conduce ad una integrale sovrapposizione delle due norme, come reso evidente, per l'appunto, dal fatto che il legislatore dell'art. 96 citato (introdotto dalla L. n. 69 del 2009) ha inteso modulare l'istituto processuale privilegiando, in modo non irragionevole, la posizione della parte processuale vittoriosa e non l'Erario”*. In proposito, occorre osservare come il richiamato art. 31, quarto comma, c.g.c. prevede che *“il giudice, quando pronuncia sulle spese, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento in favore dell'altra parte, o se del caso dello Stato, di una somma equitativamente determinata, quando la decisione è fondata su ragioni manifeste o orientamenti giurisprudenziali consolidati”*, sicché richiede parimenti che vi sia pronuncia sulle spese.

¹⁸³ Cfr., nei medesimi sensi, la sentenza Cass., SS.UU., 28.02.2020, n. 5589.

che “la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità degli amministratori o dipendenti di enti pubblici è ancorata alla compresenza di due elementi, qualificanti la nozione di contabilità pubblica: uno soggettivo, che attiene alla natura pubblica del soggetto – ente od amministrazione – al quale l’agente sia legato da un rapporto di impiego o di servizio; l’altro oggettivo, che riflette la qualificazione pubblica del denaro o del bene oggetto della gestione nell’ambito della quale si è verificato l’evento, fonte di responsabilità (Cass., S.U., ordinanza n.7645 del 2020)” (cfr. Cass., SS.UU., ord. 23/07/2021, n. 21164) e che “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” (cfr. Cass., SS.UU., ord. 15/11/2021, n. 34350; Cass., SS.UU., 19.01.2021, n. 783¹⁸⁴).

Sicché, come evidenziato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la sentenza n. 2157 del 01/02/2021¹⁸⁵, “la formale estraneità alla pubblica amministrazione non è evenienza

¹⁸⁴ Con la cit. sentenza n. 783 del 19.01.2021, le SS.UU. della Suprema Corte, attraverso il richiamo alla sentenza n. 473/2015, in materia di strutture sanitarie private accreditate, hanno evidenziato che “l’estensione della responsabilità erariale a soggetti non ricompresi nell’apparato amministrativo è avvenuta attraverso l’elaborazione di una nozione di rapporto di servizio in senso ampio, quale rapporto configurabile tutte le volte in cui il soggetto, persona fisica o giuridica, benché estraneo all’ente, si trovi investito, anche di fatto, dello svolgimento, in modo continuativo, di una determinata attività a favore dello stesso”. Con la conseguenza che “il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è ormai spostato dalla qualità del soggetto, che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico, alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, determini, con la sua condotta, un significativo sviamento dell’ente dalle finalità perseguite, lo stesso realizza un danno per l’ente pubblico, del quale deve rispondere davanti al giudice contabile”. Nel senso del “valore fondamentale, ai fini del discrimine per il sorgere di un rapporto di servizio e delle connesse responsabilità contabili, della natura dei fondi e della loro destinazione originaria al perseguimento di interessi pubblici”. Cfr., altresì, Cass., SS.UU., ord. 06.07.2021, n.19027.

¹⁸⁵ Trattasi della sentenza pronunciata dalle SS.UU. sulla nota vicenda dei derivati dello Stato a proposito del sindacato sulle scelte discrezionali, considerato che l’insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, era stata, appunto, addotta, nella sentenza impugnata innanzi alla S.C., a preteso fondamento della declinatoria di giurisdizione nei confronti dei direttori generali e dirigenti del MEF. Declinatoria che è stata ritenuta errata dalla Corte regolatrice, con conseguente cassazione della sentenza impugnata in *parte qua*. La suddetta sentenza si è, peraltro, soffermata anche sui presupposti necessari per la configurazione di un rapporto di servizio – e, pertanto, se ne fa cenno anche qui, a proposito dei criteri di collegamento idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti – considerato che, appunto, sull’esclusione di un rapporto di servizio con l’amministrazione si fonda la declinatoria della giurisdizione nei confronti della Banca d’affari evocata in giudizio dall’organo requirente contabile, che è stata ritenuta corretta dalle SS.UU. della Corte di cassazione che, con la suddetta sentenza, ha conseguentemente disatteso il motivo di ricorso della Procura generale con il quale si censurava detta

declinatoria. Con la suddetta sentenza, infatti, la Suprema Corte, dopo aver delineato gli elementi sintomatici del rapporto di servizio, ha ritenuto che gli stessi non fossero *“in alcun modo qui ravvisabili”* e che *“segnatamente non è ravvisabile, contrariamente alla prospettazione offerta dal Procuratore contabile, l’elemento essenziale e caratteristico rappresentato dall’ investitura della Banca di una funzione pubblicistica, comportante il suo inserimento nella struttura organizzativa del Ministero con effetto sostanzialmente sostitutivo delle valutazioni e delle decisioni di quest’ultimo in ordine alle scelte di gestione del debito pubblico e di negoziazione di contratti in strumenti di finanza derivata”*. Ciò che qui osta all’affermazione della giurisdizione contabile, sul presupposto dell’assunzione da parte della banca della veste di *intraneus*, non è la sussistenza in capo ad essa della duplice veste di legittimazione operativa data dall’essere stata sia controparte contrattuale del Ministero (nelle operazioni in derivati dedotte in responsabilità), sia consulente nella gestione e nel collocamento del debito pubblico (come specialista in titoli di Stato) trattandosi, come si è detto, di elementi non necessariamente escludenti la relazione di servizio – bensì proprio la mancata assunzione di un ruolo interno di inserimento e di una potestà pubblicistica *“in vece”* della P.A., in quanto surrogatoria della volontà del Ministero, o quantomeno decisoramente determinante nell’adozione delle scelte di quest’ultimo in materia. In proposito, premesso che *“la peculiarità della presente vicenda non è però tale da giustificare lo scostamento dal criterio generale del petitum sostanziale quale discrimine basilare nel riparto di giurisdizione, a sua volta identificabile 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”* e rilevato che *“dall’atto di citazione in giudizio e dall’atto di appello (...) emerge chiaramente come, per quanto concerne la stipulazione, rinegoziazione e chiusura dei contratti in prodotti derivati, la responsabilità della Banca venga dalla Procura contabile individuata in una condotta sostanzialmente abusiva con la quale la Banca stessa avrebbe dapprima generato, e poi indebitamente sfruttato, una situazione di sostanziale e forte squilibrio di potere contrattuale in pregiudizio del Ministero, orientando a proprio favore sia le carenze organizzative e conoscitive interne al Ministero stesso sia, più in generale, le assai critiche, se non drammatiche, condizioni macroeconomiche e di mercato (invece ad essa favorevoli) nelle quali il Tesoro Italiano si vedeva costretto, soprattutto nel periodo (2011-2012) della chiusura dei contratti in essere”*, la Corte regolatrice, evidenziato che *“come osservato dalla Corte dei conti, da tutto ciò non può trarsi convincimento circa l’esistenza di un rapporto di servizio comportante un inserimento organico o para-organico della Banca nella struttura ministeriale”* e come il nucleo *“accusatorio”* sostanziale muova *“da una tipica violazione da parte della Banca degli obblighi informativi gravanti sull’intermediario finanziario quand’anche operante in contropartita diretta (sovrapposizione di ruoli del resto connaturata all’operatività in swap) e, più in generale, degli obblighi di buona fede e correttezza nell’esecuzione del contratto ex artt.1175 e 1375 cod.civ.; il che integra, secondo lo schema “obbligo-pretesa”, appunto un’ipotesi di “ordinaria” responsabilità contrattuale ovvero (per la fase precedente alla prima stipulazione ed alla successiva rinegoziazione) precontrattuale”*, ha ritenuto, pertanto, come *“al di là della prospettazione della vicenda all’interno di un più ampio contesto di rapporto asseritamente coinvolgente l’organizzazione ministeriale e le scelte di fondo sulla gestione del debito pubblico nazionale – il petitum sostanziale dedotto in giudizio (come sopra inteso) non fuoriesca in realtà da un ambito, di natura prettamente privatistica, di patologica alterazione del sinallagma contrattuale, come tale avulso tanto dal conferimento quanto dallo sviamento di pubbliche ed autoritative potestà attestanti l’inserimento della Banca nell’apparato ministeriale”*. Sulla base delle suddette considerazioni, la S.C. si è conclusivamente espressa nel senso che *“l’azione per danno erariale proposta nei confronti di una banca d’affari sulla base di un petitum sostanziale concernente l’inadempimento di obblighi contrattuali o ipotesi di responsabilità precontrattuale riconducibili al duplice ruolo di controparte in operazioni in strumenti finanziari derivati e di specialista del debito pubblico (artt.33 d.P.R. 398/03 previg., 23 DM Finanze 216/09), da essa svolto nel rapporto con il Ministero del Tesoro (oggi MEF), esula dalla giurisdizione contabile qualora il rapporto non si connoti, in concreto, come relazione di servizio comportante l’assunzione, da parte della stessa, di potestà pubblicistiche ed il suo inserimento, anche temporaneo, nell’organizzazione interna del Ministero quale agente di questo in ordine alle scelte di negoziazione in strumenti finanziari derivati e di gestione del debito pubblico sovrano”*.

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”.

Con la stessa sentenza sono stati richiamati i “contorni” – e cioè le linee perimetrali – definiti dalla giurisprudenza di legittimità¹⁸⁶, della “relazione di servizio costituente presupposto indefettibile della giurisdizione contabile su soggetti esterni alla P.A., costantemente individuati:

- nell'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;

- nella idoneità della relazione instauratasi tra privato ed ente pubblico a rendere il primo compartecipe 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, nel suo complesso, è preordinata;

- nella irrilevanza del titolo della gestione dell'attività pubblica di cui il privato risulti investito, potendo questo titolo 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;

- nella 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”.

Ne consegue che sussiste la giurisdizione contabile “allorché il danno erariale dipenda da comportamenti illegittimi tenuti dall'agente nell'esercizio di quelle funzioni per le quali possa dirsi che egli è inserito nell'apparato dell'ente pubblico, così da assumere la veste di agente dell'amministrazione, mentre, ben diversa è la situazione che si determina quando il

¹⁸⁶ Con la suddetta sentenza, le SS.UU. hanno esemplificativamente richiamato i propri precedenti arresti di cui alle pronunce nn. 19086/20, 7640/20, 21871/19, 486/19, 10324/16, 19891/14.

pregiudizio di cui si pretende il ristoro sia conseguenza di comportamenti che il privato abbia assunto nella veste di controparte contrattuale dell'amministrazione medesima", in quanto in tale evenienza, ad esser violato non è, infatti, il dovere, lato sensu pubblicistico di agire nell'interesse dell'amministrazione "bensì quello di adempiere correttamente le obbligazioni dedotte nel contratto, alle quali corrispondono diritti corrispettivi, su un piano di parità"¹⁸⁷.

4.2. Il concorso dell'azione di responsabilità e dell'azione civile risarcitoria.

Anche nel corso del 2021, le Sezioni Unite hanno riconosciuto il concorso delle giurisdizioni ordinaria e contabile in ambiti pacificamente devoluti alla giurisdizione di responsabilità della

¹⁸⁷ È appena il caso di osservare che, come evidenziato dalla S.C. (Cass., SS.UU., ord. 28.05.2021, n. 15011) *"ad incardinare la giurisdizione contabile è necessaria e, al contempo, sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto di servizio del suo preteso autore, mentre attiene al merito ogni questione riguardante l'effettiva sussistenza in concreto dello stesso, come tale non censurabile in sede di legittimità"*. Occorre, inoltre, osservare che, giusto il disposto di cui all'art. 1, terzo comma, L. n. 20/1994, *"la Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge"*. La suddetta disposizione è stata richiamata nell'ordinanza 22.04.2021 n. 10741, con la quale le SS.UU. hanno respinto il ricorso proposto da soggetti che, all'epoca dei fatti, rivestivano rispettivamente, la qualità di direttore dell'Ufficio del federalismo fiscale e presidente della Commissione istituita presso il Ministero dell'Economia e Finanze, ai sensi dell'art. 53, comma 2, D.Lgs. n. 446/1997 e di dirigente del suddetto Ufficio nonché componente della medesima Commissione, convenuti in giudizio di responsabilità amministrativa per rispondere del danno erariale subito da sedici comuni del Lazio, in dipendenza dal mancato riversamento da parte della Società incaricata della riscossione di quanto riscosso nel periodo marzo 2007- dicembre 2009. Danno che, secondo la prospettazione dell'organo requirente, non si sarebbe verificato ove la predetta Commissione avesse posto in essere tempestivamente le iniziative confacenti al caso, inibendo il prosieguo dell'attività, mediante la sospensione dell'iscrizione all'albo degli esattori della predetta società e, in via definitiva, attraverso la cancellazione della medesima dal predetto albo. In riforma della sentenza della Sezione territoriale che, rigettata l'eccezione di difetto di giurisdizione, ha dichiarato prescritto il diritto al risarcimento del danno, escludendo la sussistenza dell'occultamento doloso dei documenti, sulla base dei quali era stata esercitata l'azione di responsabilità, la Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, con la sentenza oggetto di impugnazione innanzi alle SS.UU. della Suprema Corte, previo rigetto dell'impugnazione incidentale, con la quale i chiamati in responsabilità avevano riproposto l'eccezione di difetto di giurisdizione, ha, in accoglimento dell'impugnazione principale della Procura regionale, respinto l'eccezione di prescrizione, disponendo il rinvio degli atti al giudice contabile territoriale per la prosecuzione del giudizio. Con la suddetta ordinanza 22.04.2021 n. 10741, la S.C. ha disatteso la doglianza dei ricorrenti che, premesso che il loro rapporto di servizio era intercorso con il MEF, nel mentre l'ammacco era derivato dalla condotta illecita di una società privata in danno di un certo numero di comuni, che dell'attività di riscossione di essa si era avvalso, hanno dedotto che il danno addebitato loro sarebbe un danno contrattuale, autonomamente gestito dalle parti, al quale gli incolpati sarebbero estranei. In proposito, la S.C. ha rilevato come *"non assume rilievo di sorta disquisire sul rapporto di servizio col MEF e non con i singoli comuni, né, tantomeno sulla responsabilità contrattuale o meno della società concessionaria del servizio di riscossione nei confronti dei singoli comuni, stante che quel che si rimprovera ai due ricorrenti ("petitum" sostanziale) è il non essersi adoperati per impedire o lenire il danno, tenendo la doverosa condotta loro imposta dalla legge"* e come la giurisdizione della Corte dei conti trovi *"solida giustificazione normativa nel comma 3 dell'art. 1, L. n. 20, 14/1/1994"* innanzi richiamato.

Corte dei conti, consolidando ulteriormente l'orientamento che sostanzialmente nega l'esclusività delle relative attribuzioni giurisdizionali.

Con ordinanze n. 781 del 19.01.2021 e n. 15570 del 04.06.2021, pronunciando su ricorsi per regolamento di giurisdizione, proposti da alcuni consorzi ex art. 36, quarto comma, L. n. 317/1991 (nonché da una Società consorziata) nell'ambito di giudizi di responsabilità dagli stessi promossi, innanzi all'A.G.O., nei confronti degli ex amministratori, revisori e direttore generale dei consorzi stessi, perché fossero condannati, per responsabilità connesse allo svolgimento degli incarichi, al risarcimento dei danni arrecati al patrimonio dei consorzi, che costituiscono enti pubblici economici, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, ritenuto che la giurisdizione abbia "natura concorrente", hanno dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario¹⁸⁸.

Con ordinanza n. 614 del 15/01/2021, nel dichiarare inammissibile il ricorso proposto, avverso la sentenza del giudice contabile dal presidente del Consiglio di amministrazione di una società *in house* che, lamentava che, con la sentenza impugnata, fosse stato ritenuto ammissibile il concorso dell'azione erariale con quella di responsabilità proposta dinanzi al Giudice ordinario nei confronti degli amministratori della società, le Sezioni Unite, premesso che *"l'affermata insussistenza di un vero e proprio rapporto di alterità soggettiva tra la società partecipata e l'ente pubblico partecipante non consente di escludere la possibilità di un concorso tra la giurisdizione ordinaria e quella contabile, in quanto, laddove sia prospettato*

¹⁸⁸ In particolare, con l'ordinanza n. 15570 del 04.06.2021 di cui al testo, premesso che *"non è qui in discussione la sussistenza della giurisdizione della Corte di conti in ordine all'ipotetica responsabilità amministrativa per danno all'erario degli originari convenuti, quanto la sussistenza di una giurisdizione concorrente del giudice ordinario sulla domanda risarcitoria introdotta in sede civile"* e richiamato il consolidato principio per cui *"in tema di responsabilità erariale, 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"*, sicché non vi sarebbe *"ostacolo al concorso fra la giurisdizione ordinaria e quella contabile, giacché, laddove sia prospettato anche un danno erariale, al di là di una eventuale interferenza fra i due giudizi, deve ritenersi ammissibile la proposizione, per gli stessi fatti, di un giudizio civile e di un giudizio contabile risarcitorio"*, la Corte regolatrice, ritenuto che occorra *"distinguere l'azione promossa dal P.M. contabile nei confronti di determinati soggetti per responsabilità amministrativa da danno erariale da quella fondata sulla responsabilità in ambito civilistico dei medesimi soggetti, non potendo la giurisdizione della Corte dei conti ritenersi sostitutiva dei normali rimedi derivanti dai singoli rapporti intercorrenti tra l'amministrazione e i soggetti danneggiati"* ed evidenziato che, nel caso in esame, *"le originarie attrici, come emerge dall'atto di citazione, hanno fatto valere la responsabilità solidale ex artt. 2608, 1710 e 1176 c.c. degli amministratori, dei revisori e del direttore generale per inadempimenti di natura contabile e gestionale"* si sono conclusivamente espresse nel senso che *"la controversia è senz'altro devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, tenuto conto della natura civilistica di essa"*.

sia un danno erariale che un danno arrecato alla società, al di là di una semplice interferenza fra i due giudizi, deve ritenersi ammissibile la proposizione, per gli stessi fatti, di un giudizio civile e di un giudizio contabile risarcitorio”¹⁸⁹, si sono espresse nel senso che “la circostanza che le predette azioni abbiano ad oggetto il medesimo danno non costituisce ostacolo alla loro coesistenza, né comporta un rischio di violazione del principio del ne bis in idem”, in quanto, considerato che “le due giurisdizioni sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, e tenuto altresì conto della tendenziale diversità di oggetto e di funzione tra i relativi giudizi, il rapporto tra le due azioni si pone in termini di alternatività anziché di esclusività, e non dà quindi luogo a questioni di giurisdizione ma, eventualmente, di proponibilità della domanda (...), fermo restando il limite (che può essere fatto valere, se del caso, anche in sede di esecuzione) rappresentato dal divieto di duplicazione del risarcimento, il quale impone a ciascuno dei Giudici di tener conto, nella liquidazione, di quanto eventualmente già riconosciuto nell’altra sede”¹⁹⁰.

Un’ipotesi di notevole rilievo, se non altro per la sua frequenza, di concorso di giurisdizioni è quella relativa alle azioni per omesso riversamento dei compensi percepiti dal dipendente pubblico per incarichi extraistituzionali non autorizzati: se ne farà cenno infra al paragrafo 4.6.

4.3. I gruppi consiliari.

Nel pronunciarsi 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, la Corte regolatrice (cfr. Cass., SS.UU., ord. 15.01.2021, n. 622; Cass., SS.UU.,

¹⁸⁹ Cfr. Cass., SS.UU., ord. 10.04.2019, n. 10019 espressasi nel senso che “l’azione di responsabilità esercitata, ex art. 146, comma 2, l. fall., dal curatore del fallimento di una società c.d. “in house” nei confronti degli amministratori, dei componenti degli organi di controllo e del direttore generale della stessa, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, in conseguenza della scelta del paradigma privatistico, che comporta, in mancanza di specifiche disposizioni in contrario o di ragioni ostative di sistema, l’applicazione del regime giuridico proprio dello strumento societario adoperato, salva la giurisdizione contabile sulle controversie in materia di danno erariale eventualmente ascrivibile alla condotta degli anzidetti soggetti, sicché, ove sia prospettato anche un danno erariale, deve ritenersi ammissibile la proposizione, per gli stessi fatti, di un giudizio civile e di un giudizio contabile risarcitorio” (cfr. inoltre, Cass., SS.UU., ord. 13.09.2018, n. 22406).

¹⁹⁰ Con l’ordinanza n. 614 del 15/01/2021 di cui al testo, le SS.UU. hanno ritenuto che “le conclusioni cui è pervenuta l’elaborazione giurisprudenziale, lungi dallo essere smentite dall’art. 12 del d.lgs. n. 175 del 2016, invocato dalla difesa del ricorrente, hanno trovato conferma in tale disposizione: la stessa, nel disciplinare la responsabilità dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società a partecipazione pubblica, ha infatti ribadito l’assoggettamento di questi ultimi alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, facendo però salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house”.

ord. 10.11.2021, n. 33000; Cass., SS.UU., ord. 23.11.2021, n. 36206¹⁹¹) ha dato ulteriore continuità all'ormai consolidato orientamento nel senso che *“la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei Consigli regionali è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità erariale, sia perché a tali gruppi – pur in presenza di elementi di natura privatistica connessi alla loro matrice partitica – va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica in relazione alla funzione strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo, senza che rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, quarto comma, Cost., non estensibile alla gestione dei suddetti contributi”*.

Ha evidenziato la Suprema Corte (cfr. Cass., SS.UU., ord. 16.04.2021, n.10108; Cass., SS.UU., ord. 10.11.2021, n. 33000) che, *“in questo ambito, la Corte dei conti ha potestà di accertamento giurisdizionale sulla difformità dell'attività di gestione del contributo erogato al gruppo consiliare rispetto alle finalità, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa vigente, sicché essa oltrepassa i limiti esterni della giurisdizione contabile solo allorquando investa l'attività politica del gruppo consiliare o le scelte di “merito” dal medesimo effettuate nell'esercizio del mandato, non certo quando si mantenga nell'alveo di un giudizio di conformità dell'azione amministrativa alla legge, ai sensi dell'art. 1 della L. n. 20 del 1994”*, per cui *“appartiene dunque all'alveo della giurisdizione della Corte dei conti il giudizio di non inerenza delle attività di gestione del contributo erogato ai gruppi consiliari rispetto agli scopi istituzionali, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa; ciò sotto il profilo della congruità e del collegamento teleologico delle singole voci di spesa ammesse al rimborso rispetto alle finalità pubblicistiche dei gruppi”*¹⁹².

¹⁹¹ Con la richiamata ordinanza n. 36206 del 23.11.2021, pronunciata su ricorso proposto da consigliere del Consiglio regionale della Sardegna, la S.C. ha, fra l'altro, disatteso *“la censura esposta con il secondo motivo di ricorso, che tende ad accreditare una sorta di autodichia, non suscettibile di alcun sindacato “nel merito” da parte della Corte dei conti, nella verifica che la legislazione regionale sarda menzionata, applicabile razione temporis, riservava all'Ufficio di Presidenza del Consiglio (...) quanto alla determinazione dei modi e termini della resa del conto finale sull'utilizzazione del contributo da parte di ciascun Gruppo”*. In proposito, la S.C., rilevato che *“la Corte costituzionale, con sentenza n. 235 depositata il 6 ottobre 2015, ha ribadito che, in ordine alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari, i capigruppo dei Consigli regionali e tutti i consiglieri regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile, oltre, appunto, che penale, ove ne ricorrano i presupposti”*, ha evidenziato come *“detta conclusione resta ferma anche in presenza di disciplina regionale, quale quella sopra citata, che preveda l'approvazione dei rendiconti da parte dell'Ufficio di Presidenza, poiché il voto dato in tale sede rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce ex ante il titolo giustificativo”*.

¹⁹² In proposito, la S.C. (cfr. Cass. SS.UU. ord. 15.01.2021, n. 622) ha evidenziato che l'astratta riconducibilità delle spese sostenute dai singoli consiglieri alle previste categorie *“non vale, di per sé, a fare escludere necessariamente la possibilità che le singole spese siano “non inerenti” all'attività del*

4.4. II CNEL.

Con ordinanza n. 18492 del 30/06/2021¹⁹³, le Sezioni Unite della Suprema Corte si sono espresse nel senso che *“la natura di organo di rilevanza costituzionale rivestita dal Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (art. 99 Cost.), pur connotandone la posizione in senso differenziato rispetto alla nozione di “amministrazioni pubbliche” di cui al secondo comma dell’art. 1 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165” non è ex se idonea “a perimetrare l’ambito del controllo giurisdizionale della Corte dei conti sugli atti e provvedimenti che importino esborsi di denaro pubblico, costituendo essi comunque attività amministrative strumentali alimentate con risorse finanziarie tratte dal bilancio statale o di atti gestionali finanziati nello stesso modo” e che “spetta alla giurisdizione della Corte dei conti nell’ambito del giudizio di responsabilità amministrativa, e non integra alcun precluso sindacato di merito delle scelte amministrative, l’accertamento dell’operato dell’amministrazione in caso di conferimento d’incarichi a soggetti esterni al di fuori delle ipotesi previste dall’art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, trattandosi di controllo giurisdizionale fondato sui canoni della razionalità, efficienza ed efficacia rilevanti sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell’azione amministrativa”.*

gruppo, nei casi in cui non sia rispettato il parametro di ragionevolezza, soprattutto con riferimento all’entità o proporzionalità, oltre che all’effettività delle spese, anche sotto il profilo della veridicità della relativa documentazione”, per cui “rimane nei limiti interni della giurisdizione la verifica, rimessa alla Corte dei conti, della “manifesta difformità”, in ciò consistendo propriamente il giudizio di non “inerenza” delle attività di gestione del contributo erogato ai gruppi consiliari rispetto alle finalità, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa vigente, in termini di congruità e di collegamento teleologico, delle singole voci di spesa ammesse al rimborso, alle finalità pubblicistiche dei gruppi”.

¹⁹³ Con la suddetta ordinanza n. 18492 del 30/06/2021, la S.C. ritenuto che *“nella specie, la Corte dei Conti, individuando la natura del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro e ritenendo lo stesso soggetto ai principi di cui al Titolo I del decreto legislativo n. 165/2001, si è attenuta al doveroso compito interpretativo di ricercare la voluntas legis applicabile nel caso concreto”* e che tale operazione ermeneutica potrebbe, al più, dare luogo *“ad un eventuale error in iudicando, ma non alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale”*, ha dichiarato inammissibili le censure con i quali i ricorrenti hanno dedotto *“un difetto assoluto di giurisdizione”* in quanto mancherebbe *“(per di più avendo riguardo all’epoca dei fatti di causa) una norma che estenda al CNEL il divieto di conferire incarichi esterni ai sensi del d.lgs. n. 165 del 2001”*. Con la stessa ordinanza, rilevato che la questione *“investe una norma che attiene alla configurabilità della responsabilità erariale per i fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto e fino al 30 giugno 2023 (dando luogo ad una disciplina temporanea al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all’emergenza epidemiologica da Covid-19) e che non deve essere perciò applicata per la definizione del presente giudizio, afferente soltanto alla osservanza dei limiti esterni della giurisdizione”*, la Corte regolatrice ha ritenuto l’irrelevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata in memoria da uno dei ricorrenti, in riferimento agli artt. 3 e 25, comma 2, Cost., dell’art. 21, D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

4.5. Le Sezioni del Tiro a segno nazionale e gli Ambiti territoriali caccia.

Con ordinanza n. 32418 del 08/11/2021¹⁹⁴, le Sezioni Unite della Suprema Corte, premesso che l'Unione italiana tiro a segno ha natura di ente di diritto pubblico, che è sottoposto alla vigilanza del Ministero della Difesa e del Comitato olimpico nazionale italiano e ha fini istituzionali di istruzione, addestramento e certificazione, e che le Sezioni del TSN esercitano un'attività diretta anche ad espletare compiti istituzionali di rilevanza pubblicistica, nell'ambito di direttive e controlli di un ente pubblico e fruendo di entrate di provenienza pure pubblica, per le quali non è prevista una contabilità distinta, si sono espresse nel senso che le controversie

¹⁹⁴ Con l'ordinanza n. 32418 del 08/11/2021 di cui al testo, la S.C. ha respinto il ricorso proposto, denunciando *“il difetto di giurisdizione del giudice contabile per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 103 Cost. e dell'art. 1 del D. Lgs. n. 174/2016, con violazione e falsa applicazione dell'art. 61 del DPR n. 90/2010”*, dal Presidente di una Sezione del TSN avverso la sentenza della Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti che, disattendendo l'eccezione di difetto di giurisdizione, ha confermato la sentenza della Sezione territoriale con la quale lo stesso, ritenuto responsabile di una serie di condotte appropriative e distrattive di somme di denaro di pertinenza dell'ente poste in essere in pregiudizio delle relative finalità pubbliche, era stato condannato al risarcimento, in favore della Sezione TSN e dell'Unione italiana tiro a segno, del conseguente danno erariale. Con la suddetta ordinanza, la S.C., premesso di avere *“in passato affermato che le Sezioni comunali della Unione Italiana di tiro a segno, al pari di tale Unione, di cui costituiscono parte integrante, hanno la qualità di enti pubblici non economici, operando con strumenti autoritativi e per finalità di ordine generale, e sono rimaste in vita, con detta qualità, anche dopo il riordino degli enti pubblici previsto dalla legge 20 marzo 1975 n. 70 (alla luce delle disposizioni dell'art. 31 della legge 18 aprile 1975 n. 110, sul controllo delle armi, nonché dell'art. 1 della legge 28 maggio 1981 n. 286, sull'iscrizione obbligatoria alle Sezioni medesime)”* e rilevato che se *“è pur vero che la successiva giurisprudenza ha poi evidenziato che (Cass. S.U. n. 13619/2012) le federazioni sportive nazionali, già dotate di duplice veste, pubblicistica per le attività svolte quali organi del CONI e privatistica per le attività loro proprie, hanno acquisito la natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 242 del 1999, che ha lasciato al CONI poteri di indirizzo e controllo in ragione della “valenza pubblicistica di specifici aspetti” dell'attività sportiva... Tuttavia, e proprio con specifico riferimento alla responsabilità erariale di appartenenti alle federazioni sportive, nella più recente giurisprudenza si è confermata la sussistenza della giurisdizione contabile, ritenendosi non risolutivo il dato rappresentato dalla natura privatistica delle stesse federazioni quale scaturente dalla riforma del 1999”*, e che *“peraltro, e con specifico riferimento alla Unione italiana Tiro a segno, la portata innovativa di cui al D. Lgs. n. 242/1999, deve confrontarsi con la stessa scelta del legislatore che, all'art. 18 co. 6, nel riformare l'architettura della federazioni sportive”*, ha espressamente affermato che: *“Nulla è innovato quanto alla natura giuridica dell'Aeroclub d'Italia, dell'Automobile club d'Italia e dell'Unione italiana tiro a segno”* ed evidenziato che *“la natura pubblicistica della Unione Italiana Tiro a segno, di cui la sezione della quale era presidente il ricorrente è una articolazione territoriale, trova conferma nella previsione di cui all'art. 59 del DPR n. 90/2010 che precisa che: L'Unione italiana tiro a segno è ente di diritto pubblico...”* e come, alla luce della disposizione di cui all'art. 61 D.P.R. cit., *“l'attività delle sezioni sia finalizzata direttamente anche all'espletamento di compiti istituzionali ed evidentemente di rilevanza pubblicistica, e ciò nell'ambito di direttive e controlli assicurati da un ente che ha conservato natura pubblicistica, fruendo di entrate di natura diversa, ma anche di provenienza pubblica, e destinati appunto anche al perseguimento delle ricordate finalità pubblicistiche”*, ha conclusivamente ritenuto che *“l'assenza di previsione di una contabilità distinta a seconda della provenienza delle entrate e l'idoneità delle condotte distrattive ad incidere sull'attuazione dei fini pubblici, consente quindi di ritenere la controversia assoggettata alla giurisdizione contabile”*.

concernenti il danno patrimoniale arrecato dal Presidente di una Sezione dell'Unione italiana di tiro a segno, mediante l'appropriazione e la distrazione di somme di denaro di tale Sezione, rientrano nella giurisdizione della Corte dei conti.

Con ordinanza n. 33845 del 12.11.2021, la Suprema Corte ha ritenuto che rientrino nella giurisdizione della Corte dei conti le controversie in materia di responsabilità per danni arrecati dai propri organi agli Ambiti territoriali caccia provinciali (ATC), quando, afferendo alla gestione e, pertanto, all' "attività" e al "funzionamento stesso dell'Ambito Territoriale di Caccia", non possano considerarsi estranei al raggiungimento dei perseguiti obiettivi correlati ai compiti di natura pubblicistica¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Con l'ordinanza n. 33845 del 12.11.2021 di cui al testo, le SS.UU. hanno respinto il ricorso proposto dagli amministratori componenti il Comitato di gestione di un Ambito territoriale caccia (ATC) avverso la sentenza d'appello con la quale la Sezione terza giurisdizionale centrale della Corte dei conti, disattesa l'eccezione di difetto di giurisdizione, ha parzialmente confermato la pronuncia di *prime cure*, recante condanna dei ricorrenti al risarcimento del danno arrecato all'ATC. Con la suddetta ordinanza, la S.C., premesso che gli ATC costituiscono strutture associative senza scopo di lucro che svolgono compiti di natura pubblicistica trascendenti la dimensione puramente privata, in quanto attuativi della normativa comunitaria in materia di caccia e protezione della fauna selvatica, sono disciplinati direttamente dalle leggi regionali su aspetti sostanziali che concernono la stessa composizione dei loro comitati direttivi, e connessi in particolare all'organizzazione del prelievo venatorio e alla gestione faunistica nel territorio di competenza, finalizzati al perseguimento degli obiettivi stabiliti nel piano faunistico-venatorio e godono di forme di finanziamento non collegate al mercato, con assoggettamento ai poteri di controllo e vigilanza da parte degli enti pubblici territoriali, ed evidenziato che, per radicare la giurisdizione contabile *"allorquando l'attività del privato è funzionale e vincolata alla realizzazione della finalità di interesse pubblico perseguito dalla P.A. risultando configurabile un rapporto di servizio non "organico" bensì funzionale, nel cui ambito il privato assume il ruolo di partecipante – anche solo di mero fatto – dell'attività del soggetto pubblico (...), è allora la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione della finalità perseguita ad assumere invero decisiva rilevanza al riguardo"*, si è espressa nel senso che *"a tale stregua, in ipotesi come nella specie di finanziamenti di natura "mista" [come posto in rilievo nella stessa sentenza impugnata, ove si dà conto che «la dotazione finanziaria degli ATC Umbri» risulta «composta da risorse pubbliche e da risorse private», in quanto «ai sensi dell'art. 19 RR.R. 6/2008 la dotazione finanziaria dell'Ambito Territoriale di Caccia di Terni e Orvieto è costituita da entrate di natura privata rappresentate dalle quote versate dai cacciatori iscritti ed utilizzatori dell'ATC; dal finanziamento erogato dalla Regione ai sensi dell'art. 40, comma primo lett. d bis) della L.R. n. 14/1994, in proporzione al numero dei cacciatori iscritti ed al territorio gestito; da fondi erogati dalla province e dalla Regione per la realizzazione dei progetti specifici nell'ambito del programma annuale; da fondi per il risarcimento dei danni arrecati alle produzioni agricole dalla fauna selvatica e dall'esercizio venatorio e per la prevenzione degli stessi»], le spese in contestazione («spese per acquisto di arredi per la sede dell'ATC o di regali di Natale alle dipendenti, i rimborsi chilometrici corrisposti al Presidente e le retribuzioni percepite dal personale amministrativo "stabilizzato" in deroga alle previsioni dettate dal Regolamento Regionale, costituiscono "spese di gestione") attengono invero – come dallo stesso odierno ricorrente ammesso nei propri scritti difensivi – all'«attività» e al «funzionamento stesso dell'Ambito Territoriale di Caccia», (anche) a questi ultimi e al raggiungimento dei perseguiti obiettivi correlati ai compiti di natura pubblicistica appalesandosi strumentalmente funzionalizzate, non essendo dato – diversamente da quanto dall'odierno ricorrente sostenuto – considerarle invero esulare in particolare «dalle attività di tipo pubblicistico affidate all'ATC»".*

4.6. Gli incarichi extraistituzionali non autorizzati.

In materia di responsabilità per omesso riversamento dei compensi per incarichi extraistituzionali non autorizzati, la Corte regolatrice ha dato continuità all'ormai consolidato orientamento per cui *“l'azione ex art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 promossa dal Procuratore della Corte dei conti nei confronti di dipendente della P.A. che abbia omesso di versare alla propria Amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, rimane attratta alla giurisdizione del giudice contabile, anche se la percezione dei compensi si è avuta in epoca precedente all'introduzione del comma 7-bis del medesimo art. 53, norma che non ha portata innovativa¹⁹⁶; si verte, infatti, 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”* (cfr., *ex multis*, Cass., SS.UU., ord. 23/02/2021, n. 4852; Cass., SS.UU., ord. 09/03/2021, n. 6473; Cass., SS.UU., ord. 25/03/2021, n. 8507; Cass., SS.UU., ord. 26.03.2021, n. 8570; Cass., SS.UU., ord. 22.10.2021, n. 29557)¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Come evidenziato, infatti, dalla S.C. (cfr. Cass., SS.UU., 22/12/2021, n. 41169), *“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)”*.

¹⁹⁷ Deve considerarsi, pertanto, superato l'orientamento di cui alla sentenza n. 19072 del 29.09.2016, espressasi nel senso che *“deve negarsi che prima della introduzione dell'art. 7 bis – e cioè del comma 7 bis dell'art.53 del D.Lgs. n. 165/2001 – potesse dirsi indiscutibile la giurisdizione contabile le volte in cui non emergesse o non fosse stato formalmente dedotto un profilo di danno (che non fosse quello all'immagine o comunque che si concretizzasse in pregiudizi ulteriori rispetto al mancato introito dei compensi corrisposti da terzi ai propri dipendenti)”* e che *“la responsabilità di che trattasi, se limitata all'inadempimento dell'obbligo di denuncia, senza dedurre l'esistenza di conseguenze dannose per l'amministrazione di appartenenza, non può sottrarsi alle ordinarie regole di riparto di giurisdizione e quindi, trattandosi di rapporto di pubblico impiego contrattualizzato, alla giurisdizione del giudice ordinario”*, mentre *“solo se ad essa si accompagnino profili di danno (danno da immagine; danno da sottrazione di energie lavorative per essersi compiuta, l'attività oggetto di denuncia, in costanza di rapporto di lavoro), allora potrà dirsi interessata la giurisdizione contabile”* e di cui alla sentenza n.1415 del 18.01.2018 espressasi nel senso che *“dalla natura sanzionatoria dell'obbligo del versamento previsto dal cit. art. 53, comma 7, deriva la giurisdizione del giudice ordinario, secondo le ordinarie regole di riparto in materia di rapporto di pubblico impiego contrattualizzato”*. Cfr., Cass., SS.UU., 22/12/2021, n. 41169: *“...correttamente la sentenza impugnata ha ritenuto la domanda del Procuratore regionale attratta alla giurisdizione della Corte dei conti anche se i compensi sono stati percepiti...in relazione ad incarichi svolti anteriormente all'entrata in vigore della norma (art. 1, comma 42, della legge n. 190 del 2012) che detto comma 7-bis ha introdotto. Né era necessario, perché la controversia ricadesse nella giurisdizione della Corte dei conti, che alla contestazione del mancato riversamento delle somme nel bilancio dell'ente di appartenenza si accompagnasse quella di profili specifici e*

Peraltro, come anche recentemente evidenziato (cfr. Cass., SS.UU., ord. 05/11/2021, n. 32199), *“è stata parallelamente affermata l’autonoma legittimazione ad agire della amministrazione (ad esempio, mediante decreto ingiuntivo o attraverso ingiunzione di pagamento) per il recupero delle somme percepite dal dipendente in difetto dell’autorizzazione di cui all’art. 53, comma 7, senza necessità di rivolgersi alla Procura regionale della Corte dei conti, con conseguente devoluzione alla giurisdizione del giudice ordinario delle controversie instaurate in opposizione alla richiesta restitutoria dell’amministrazione di appartenenza”*.

La giurisprudenza si è, pertanto, soffermata sulle problematiche inerenti al concorso (alternativo) fra l’azione di responsabilità esercitabile dall’organo requirente contabile innanzi alla Corte dei conti e l’azione dell’amministrazione proponibile, per il recupero dei compensi, nei confronti del proprio dipendente, innanzi al giudice ordinario (*rectius*: innanzi al giudice competente a conoscere del relativo rapporto di lavoro che, avuto riguardo al personale a regime di diritto pubblico, è il giudice amministrativo), considerato che *“l’azione del Procuratore contabile e quella dell’Amministrazione volta ad ottenere la restituzione delle somme percepite in assenza di autorizzazione non possono sovrapporsi”* (cfr. Cass., SS.UU., ord. 23/02/2021, n. 4852)¹⁹⁸.

In proposito, la giurisprudenza della Corte regolatrice (cfr. Cass., SS.UU., ord. 25/03/2021, n. 8507)¹⁹⁹ ha ribadito che *“laddove la P.A. di appartenenza del dipendente percipiente il compenso in difetto di autorizzazione non si attivi (anche) in via giudiziale per far valere l’inadempimento degli obblighi del rapporto di lavoro, e il Procuratore contabile abbia viceversa promosso azione di responsabilità contabile in relazione alla tipizzata fattispecie legale ex art. 53, commi 7 e 7 bis, d.lgs. n. 165 del 2001, alla detta P.A. rimane precluso*

ulteriori di danno (danno all’immagine, danno da sottrazione di energie lavorative), diversi dal semplice svolgimento di attività non autorizzata e dal mancato riversamento dei compensi”.

¹⁹⁸ Cfr. Cass., SS.UU., ord. 23/02/2021, n. 4852: *“così la legittimazione del Procuratore contabile sorge di fronte all’inerzia dell’Amministrazione e, viceversa, l’esercizio dell’azione contabile determina l’impossibilità da parte della medesima Amministrazione di promuovere azione per ottenere il riversamento. Ciò allo scopo di evitare un conflitto di giudicati”*.

¹⁹⁹ Con l’ordinanza n. 8507 del 25/03/2021, adite con ricorso per regolamento di giurisdizione proposto, chiedendo dichiararsi il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, da soggetto convenuto in giudizio di responsabilità amministrativa per il risarcimento del danno conseguente all’omesso riversamento dei compensi percepiti per incarichi extraistituzionali non autorizzati, le SS.UU. hanno dichiarato la giurisdizione del giudice contabile. Secondo quanto evidenziato nell’ordinanza, il ricorrente aveva *“fatto pervenire atto di rinuncia al ricorso, sottoscritto dalla parte e dai suoi difensori e notificato alla controparte”* che è stato ritenuto inefficace, ai fini della decisione del ricorso, dalle SS.UU. *“poiché la rinuncia al ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, laddove - come nel caso di specie - non sia stata accettata dalla controparte, la quale abbia fatto propria l’istanza di regolamento, resta, invero, priva di effetti, imponendo alla Corte di cassazione di pronunciare sulla giurisdizione, giacché rimane efficace l’atto di impulso processuale contenuto nel controricorso (Cass., S.U., 21/12/2020 n. 29174; Cass. Sez. U., 25/03/2013 n. 7389; Cass., Sez. U., 02/12/2010 n. 24417)”*.

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”²⁰⁰.

Avuto riguardo alla questione del concorso delle due azioni attivate dalla Procura della Corte dei conti e dall'amministrazione di appartenenza del dipendente, risolta “*nel senso dell'alternatività delle stesse, con la conseguenza che, qualora il Procuratore della Corte dei Conti abbia promosso l'azione di responsabilità contabile in relazione alla tipizzata fattispecie legale in esame (art. 53, commi 7 e 7-bis, d.lgs. n.165 del 2001), alla P.A. è precluso l'esperimento dell'azione per la ripetizione dei compensi indebitamente percepiti*”, la giurisprudenza della Suprema Corte (Cass., SS.UU., ord. 09/03/2021, n. 6473)²⁰¹ ha evidenziato come trattasi di questione che non attiene alla giurisdizione ma “*al concreto esercizio della potestas iudicandi della Corte dei conti e, quindi, ogni contestazione al riguardo, inerendo alla corretta applicazione delle norme relative alla fondatezza della pretesa risarcitoria, non può essere sindacata dinanzi*” alle Sezioni Unite, con conseguente inammissibilità del relativo motivo di ricorso²⁰².

²⁰⁰ Come evidenziato dalla S.C. con la suddetta ordinanza n. 8507 del 25/03/2021, “*l'azione di responsabilità erariale non interferisce con l'eventuale azione di responsabilità amministrativa della P.A. contro il soggetto tenuto alla retribuzione, l'azione ex art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001 ponendosi rispetto ad essa in termini di indefettibile alternatività (v. Cass., Sez. Un., 26/6/2019, n. 17124)*”.

²⁰¹ Con l'ordinanza n. 6473 del 09.03.2021 richiamata nel testo, le SS.UU. hanno respinto il ricorso proposto da un professore universitario a tempo pieno, evocato in giudizio di responsabilità amministrativa e condannato dal giudice contabile al risarcimento del danno per l'omesso riversamento di compensi percepiti per incarichi extraistituzionali non autorizzati. Con il suddetto ricorso, il ricorrente ha, fra l'altro, denunciato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in ragione della mancanza di attualità e concretezza del presunto danno erariale, evidenziando la pendenza di due procedimenti: quello attivato dalla Procura contabile e quello avviato dall'Università per il recupero dei compensi ex art. 53, comma 7, D.Lgs. n. 165 del 2001, con atti impugnati dinanzi al TAR, “*sicché potrebbe essere chiamato a restituire due volte le stesse somme*”: motivo dichiarato inammissibile dalla S.C. per le considerazioni di cui al testo.

²⁰² Con ordinanza n. 7737 del 07.04.2020, le SS.UU. si erano già espresse nel senso che “*il problema del concorso delle due azioni deve essere risolto sul piano della indefettibile alternativa proponibilità, non già della giurisdizione*”. Del resto, costituisce *ius receptum* che “*in tema di responsabilità erariale, 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*

Coerentemente con i principi innanzi esposti, adite con ricorsi per regolamento di giurisdizione proposti, in giudizi di opposizione a decreti ingiuntivi emessi dal giudice civile ad istanza di un'amministrazione provinciale per il pagamento degli importi dovuti, a titolo di riversamento dei compensi percepiti per attività extraistituzionali non autorizzate svolte, in violazione dell'art. 53, comma 7, del D.Lgs. n. 165 del 2001, negli anni 2009-2010, dalle ingiunte/opponenti, già convenute in giudizio di responsabilità amministrativa per il risarcimento del danno derivante dall'omesso riversamento degli stessi compensi, le Sezioni Unite della Suprema Corte, con ordinanze n. 8570 del 26.03.2021 e n. 29557 del 22.10.2021²⁰³, ribadito che *“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 del “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”* e ritenuto che, *“essendo il regolamento preventivo promosso nell'ambito del giudizio civile di opposizione a decreto ingiuntivo”, permanesse “la giurisdizione del giudice civile, la quale, tuttavia, viene ad insistere sulla medesima azione intentata, in base alla stessa fattispecie di responsabilità di cui al citato art. 53, comma 7, dalla*

problema di proponibilità dell'azione di responsabilità da far valere davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo ad una questione di giurisdizione”, per cui deve “escludersi l'ammissibilità del ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 362 c.p.c., avverso le decisioni della Corte dei conti, per violazione del “ne bis in idem”, risolvendosi tale vizio in un error in iudicando, sui limiti interni della giurisdizione, sotto il profilo della proponibilità o perseguibilità della domanda per effetto di una precedente pronuncia del giudice penale (o civile)” (cfr., *ex multis*, Cass., SS.UU., 08.07.2020, n. 14230; Cass., SS.UU., 20.02.2020, n. 4314; Cass., SS.UU., 19.03.2020, n. 7457; Cass., SS.UU., 28/12/2017, n. 31107; Cass., SS.UU., 28/11/2013, n. 26582).

²⁰³ Con le suddette ordinanze n. 8570 del 26.03.2021 e n. 29557 del 22.10.2021, di analogo contenuto, le SS.UU. hanno innanzi tutto escluso che il giudicato sulla giurisdizione formatosi nel processo contabile per effetto del passaggio in giudicato delle sentenze delle Sezioni centrali di appello della Corte dei conti di riforma, con rinvio al primo giudice, della sentenze di *prime cure* declinatorie della giurisdizione del giudice contabile, spiegasse rilievo, nel senso di determinarne l'inammissibilità, sui regolamenti di giurisdizione proposti nei giudizi civili di opposizione a decreto ingiuntivo, evidenziando, da un lato, che *“la prescrizione, posta dall'art. 41 cod. proc.civ., secondo cui il regolamento preventivo di giurisdizione non è proponibile dopo che il giudice del merito abbia emesso una sentenza, anche soltanto limitata alla giurisdizione o ad altra questione processuale, fa riferimento solo alla pronuncia emessa dal giudice presso il quale il processo è radicato e non già a quella emessa da altro giudice precedentemente adito”* e, dall'altro, che *“affinché possa il passaggio in giudicato di una pronuncia del giudice ordinario o amministrativo inibire una contestazione della giurisdizione anche in successive controversie, fra le stesse parti, aventi titolo nel medesimo rapporto davanti a un giudice diverso, in guisa di giudicato esterno opponibile al pari di quello interno (e, dunque, con efficacia panprocessuale), è necessario che tale pronuncia rechi anche statuizioni sul merito della controversia e non già soltanto in punto di giurisdizione”*.

Procura contabile in epoca di gran lunga precedente.... trovando, quindi, in rilievo l'anzidetto divieto di "bis in idem", con i conseguenziali relativi effetti sulla stessa azione promossa in sede civile", ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario²⁰⁴.

Parimenti nel senso della giurisdizione del giudice ordinario, si sono espresse le Sezioni Unite, con ordinanza n. 32199 del 05.11.2021, risolvendo un conflitto negativo di giurisdizione, sollevato *ex officio*, da una Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, innanzi alla quale, a seguito di pronuncia declinatoria di giurisdizione del Tribunale, era stato riassunto il giudizio già promosso innanzi al giudice civile da un dipendente pubblico cui, con decreto emesso dall'amministrazione di appartenenza era stato intimato di versare l'importo percepito in violazione del divieto di svolgimento di attività non previamente autorizzata dall'amministrazione di appartenenza, nel periodo dal giugno 2007 all'agosto 2010, chiedendo che venisse dichiarata infondata la pretesa recuperatoria con ordine al Ministero convenuto di non operare più alcuna trattenuta sulla retribuzione e con condanna dell'amministrazione alla restituzione delle somme trattenute fino al momento della decisione.

La Suprema Corte ha evidenziato, in proposito, come non si fosse di fronte *"ad un'azione esercitata dal pubblico ministero contabile per far valere la responsabilità erariale del dipendente pubblico quale indebito percettore a seguito dell'omissione del riversamento, da parte sua, del compenso ricevuto"* e come, invece, l'iniziativa di recupero dei compensi percepiti dal dipendente per incarichi svolti e non previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza, fosse stata esercitata, direttamente dall'amministrazione, per cui *"la controversia che ne è sorta, promossa dal dipendente, non esibisce i tratti del contesto erariale, ma mostra un petitum sostanziale rivolto a contestare l'esercizio di poteri datoriali in regime di lavoro privatizzato: poteri che si sono manifestati con il recupero e la trattenuta in busta paga dell'importo dei compensi indebitamente percepiti"*, donde la conclusione che *"la giurisdizione appartiene, dunque, al giudice ordinario, al quale spetta di conoscere, ex art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001, «in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ad eccezione di quelle relative ai rapporti di lavoro di cui al comma 4»"*.

²⁰⁴ Del pari, con ordinanza n. 27890 del 13.10.2021, pronunciando su un regolamento di giurisdizione proposto dall'opponente, dirigente regionale, nel giudizio civile di opposizione ad un'ingiunzione ex R.D. n. 639/1910 emessa, ad istanza dell'amministrazione e recante intimazione a versare al bilancio regionale quanto gli era stato corrisposto per due incarichi, *"in quanto aggiuntivi e soggetti al principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale"*, le SS.UU. della Corte di cassazione hanno dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario.

4.7. L'azione di accertamento della nullità.

Con ordinanza n. 9544 del 12/04/2021, pronunciando sul regolamento di giurisdizione proposto da una società, convenuta dal procuratore regionale in giudizio di responsabilità amministrativa perché ritenuta responsabile del danno erariale subito da un'amministrazione comunale in relazione alle convenzioni susseguitesesi con la società stessa relative alla concessione di un'area pubblica di parcheggio, per contestare la giurisdizione del giudice contabile con riferimento all'azione intesa all'accertamento della nullità *“dell'intera convenzione”* proposta dalla Procura regionale *“in funzione strumentale dell'esercizio dell'azione erariale”*, al fine di *“ottenere la restituzione immediata dell'immobile”*, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, richiamato l'art. 1, comma 174 del D.Lgs. n. 266 del 2005²⁰⁵ e l'art. 73 c.g.c.²⁰⁶, di analogo tenore, che disciplina la materia dal 7 ottobre 2016, individuato *“il discrimine per l'attribuzione della giurisdizione della Corte dei conti, inscindibilmente collegata con il potere d'iniziativa del p.m. contabile...nell'accertamento del nesso di strumentalità tra l'azione proposta, ancorché non rientrante tra i mezzi tipicamente destinati alla conservazione delle garanzie patrimoniali e l'effettiva risarcibilità del danno erariale”*²⁰⁷

²⁰⁵ L'art. 1, comma 174, della L. 23/12/2005, n. 266 (Legge finanziaria 2006) dispone che *“al fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, l'articolo 26 del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, si interpreta nel senso che il procuratore regionale della Corte dei conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile”*.

²⁰⁶ L'art. 73 c.g.c. (all. 1 al D.Lgs. n. 174/2016) prevede che *“il pubblico ministero, al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, può esercitare tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, Titolo III, Capo V, del codice civile”*.

²⁰⁷ Ha ritenuto la Corte regolatrice che, *“in conclusione, perché possano includersi, in via interpretativa (S.U. 20597 del 2013) nella giurisdizione contabile mediante il potere di azione del PM, azioni contrattuali rivolte alla rimozione dell'efficacia di atti dispositivi nei confronti dei creditori di uno dei contraenti, come accade nell'azione revocatoria, o di entrambi come accade nell'azione di simulazione, è necessario l'accertamento del nesso eziologico, anche indiretto, ma univoco, tra l'azione proposta e la necessità di non vanificare, in concreto, il risarcimento del danno erariale”*. In ordine all'azione revocatoria, le SS.UU. dopo essersi espresse, con ordinanza n. 22059 del 22/10/2007 nel senso che *“l'azione revocatoria promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti davanti alla relativa Sezione giurisdizionale per la declaratoria di inefficacia, ai sensi dell'art. 2901 cod. civ., dell'atto di donazione compiuto da un pubblico dipendente nei confronti del quale sono stati eseguiti accertamenti sfociati nell'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile, spetta – ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che in tal senso ha interpretato l'art. 26 del regolamento di procedura di cui al r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 – alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti”* (cfr., inoltre, Cass., SS.UU., del 03/07/2012, n. 11073) hanno, peraltro, ammesso il concorso delle giurisdizioni. V. Cass., SS.UU., ordinanza n. 20597 del 09/09/2013 espressasi nel senso che *“l'azione revocatoria direttamente promossa – in esito alla sentenza di condanna per responsabilità contabile pronunciata dalla Corte dei conti – dalla P.A. danneggiata appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario in quanto volta a tutelare le ragioni creditorie dell'amministrazione, in ciò differenziandosi dall'omologa azione attribuita, con disposizione interpretativa, al P.M. contabile*

e ritenuto, pertanto, che lo stesso postuli “*un collegamento eziologico tra l’azione proposta e la tutela del credito erariale cagionato dal comportamento di soggetti pubblici od anche privati ma in rapporto di servizio con l’Amministrazione pubblica depauperata*”, si sono espresse nel senso che non sussiste la giurisdizione della Corte dei conti in ordine alla suddetta domanda di accertamento della nullità²⁰⁸, “*non potendo individuarsi con sufficiente determinabilità una*

dall’art. 1, comma 174, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che trova fondamento nel rapporto di strumentalità rispetto all’azione di responsabilità per danno erariale, con conseguente devoluzione alla giurisdizione contabile” (nonché negli stessi sensi cfr. Cass., SS.UU., ord. 19/07/2016, n. 14792 e Cass., SS.UU., 10/12/2020, n. 28183 espressesi nel senso che “*la spettanza al P.M. contabile del potere di esercitare, esclusivamente dinanzi alla Corte dei conti, l’azione revocatoria ordinaria al fine di realizzare la tutela del credito erariale, non fa venire meno la legittimazione della P.A. danneggiata a far valere, a tutela delle proprie ragioni creditorie, la sua iniziativa conservativa della garanzia patrimoniale dinanzi al giudice ordinario*”). Avuto riguardo all’azione di simulazione, con ordinanza del 03/06/2020, n. 10441, la Corte regolatrice si è espressa nel senso che l’azione di simulazione promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti è ricompresa tra le azioni concesse al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, ex art. 1, comma 174, della l. n. 266 del 2005, atteso che essa – potendo essere diretta a tutelare le ragioni creditorie pregiudicate dagli atti simulati, in quanto idonei a menomare la garanzia generica del credito di cui all’art. 2740 c.c. – ha natura accessoria e strumentale rispetto al predetto fine e deve, pertanto, ritenersi non estranea alle “*materie della contabilità pubblica*”, riservate, ai sensi dell’art.103 Cost., alla giurisdizione della Corte dei conti. In proposito la S.C. rilevato che “*essendo regolato il rapporto fra “tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile” e “i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile” dall’inciso “ivi compresi”, va anzitutto escluso che gli strumenti di tutela delle ragioni del creditore contemplate dalla normativa si risolvano in quelli compresi nel secondo gruppo, i quali (l’azione surrogatoria, l’azione revocatoria ed il sequestro conservativo) sono perciò menzionati a titolo esemplificativo*”, ed evidenziato, inoltre, che l’art. 73 del codice della giustizia contabile è significativamente intitolato “*mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale e altre azioni*”, ha ritenuto che “*tra le altre azioni, tutte quelle a tutela delle ragioni del creditore*” debba ritenersi “*sicuramente compresa l’azione di simulazione, potendo essere diretta, come nella specie, a tutelare le ragioni creditorie pregiudicate dagli atti simulati, in quanto idonei a menomare la garanzia generica del credito di cui all’art. 2740 c.c.*”, sottolineando, inoltre, che tale conclusione “*oltre che imposta dalla L. n. 266 del 2005, art. 1, comma 174, è anche coerente con lo scopo, esplicitato nel “fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali”: tutela che indubitabilmente compete alla Corte dei conti apprestare, per le azioni di accertamento e di condanna, e che ugualmente deve ritenersi esserle stata affidata per quelle “a tutela delle ragioni del creditore” e per “i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale”, in quanto rispetto alle prime (intendi: le azioni di accertamento e di condanna) hanno carattere accessorio e strumentale*”.

²⁰⁸ Con l’ordinanza di cui al testo, la Suprema Corte ha inteso dare continuità all’orientamento di cui all’ordinanza n. 27092 del 22/12/2009, con la quale la Corte regolatrice si è espressa nel senso che “*spetta all’autorità giudiziaria ordinaria, e non alla Corte dei conti, la giurisdizione in ordine alla controversia avente ad oggetto la dichiarazione di nullità del contratto da cui derivi un danno erariale, esulando la relativa domanda dalla previsione dell’art. 1, comma 174, della legge n. 266 del 2005, che abilita il procuratore regionale presso la stessa Corte ad esercitare tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo II, capo V, del codice civile*”. Con la suddetta ordinanza n. 27092 del 22.12.2009, pronunciata in sede di regolamento di giurisdizione, la S.C. ha enunciato il su riportato principio con riferimento all’azione esercitata dal P.M. contabile per la dichiarazione di nullità dei contratti, conclusi dalla Rai Radiotelevisione Italiana s.p.a., attinenti al trattamento economico del direttore generale e degli ex direttori generali della stessa società; a tal proposito, premesso che “*il Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale per il Lazio della Corte dei conti ha sostenuto*

funzione di garanzia patrimoniale anche di natura indiretta ma univocamente finalizzata all'esercizio dell'azione di risarcimento del danno erariale da intraprendere a carico dei concessionari privati o dei funzionari pubblici che eventualmente possano ritenersi coinvolti", rilevando, inoltre, che "ove si ritenga che l'accertamento relativo all'invalidità della concessione sia connesso al riconoscimento della responsabilità della società concessionaria di natura amministrativa, per non aver saputo adempiere alla funzione ad essa attribuita dal rapporto di servizio con la concedente o di natura endocontrattuale con effetti sul depauperamento della P.A., l'azione di danno erariale non appare connessa alla rimozione del vincolo contrattuale"²⁰⁹ e che "ove, invece, si intenda far cessare gli effetti del contratto perché la sua vigenza è fonte di grave pregiudizio patrimoniale per la p.a. concedente, la funzione dell'azione di nullità assume caratteri non compatibili con quelli riparatori propri dell'azione di danno erariale"²¹⁰.

la tesi della sussistenza della giurisdizione del giudice contabile in base al comma 174 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nel presupposto che riguardi tutte le azioni dirette, come nella specie, a eliminare la fonte di un danno erariale ed evitare che si aggravino", la S.C. ha ritenuto che "l'assunto non è fondato, poiché la disposizione citata abilita il procuratore regionale esclusivamente a esercitare «tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo II, capo V, del codice civile»", mentre "le azioni di nullità contrattuale esulano dunque dalle previsioni della norma, né d'altra parte alla Corte dei conti in sede giurisdizionale è affidato il compito di prevenire danni erariali non ancora prodotti, insieme con quello di procurare il ristoro di pregiudizi già verificatisi".

²⁰⁹ È appena il caso di osservare che una questione di giurisdizione si pone solo quando sia proposta in via principale una domanda intesa all'accertamento, con efficacia di giudicato, della nullità del contratto. Di converso deve escludersi che si ponga una questione di giurisdizione, laddove il giudice contabile, chiamato a pronunciarsi in ordine ad un'azione di responsabilità, accerti la nullità del contratto "incidenter tantum", ai soli fini della pronuncia sulla domanda risarcitoria (arg. ex art. 14 c.g.c. che riserva all'A.G.O. le sole "questioni pregiudiziali concernenti lo stato e la capacità delle persone, salvo che si tratti della capacità di stare in giudizio, e la risoluzione dell'incidente di falso").

²¹⁰ In ragione della sua connessione con la problematica relativa all'esperibilità o meno di mezzi di tutela preventiva intesi ad impedire che abbia a verificarsi un danno erariale non ancora prodottosi ovvero che un danno già prodottosi abbia ad aggravarsi, occorre richiamare il disposto di cui al sesto comma dell'art. 52 (rubricato "Obbligo di denuncia di danno e onere di segnalazione") del c.g.c. che prevede che "resta fermo l'obbligo per l'amministrazione denunciante, di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari ad evitare la continuazione dell'illecito o a determinarne la cessazione". La disposizione prevede l'obbligo "di porre in essere tutte le iniziative necessarie" quale misura di prevenzione dell'"aggravamento del danno", come del resto è ovvio, essendo riferita alla "Amministrazione denunciante" e, pertanto, all'ipotesi che un danno si sia già verificato, tanto da essere oggetto di denuncia. L'economia del presente lavoro non consente di soffermarci sulla questione se ed in quali termini analogo obbligo "di porre in essere tutte le iniziative necessarie" sia configurabile a carico dell'amministrazione, al fine di evitare che un danno erariale non ancora prodottosi abbia a verificarsi. Certamente un tale obbligo incombe all'amministratore o funzionario pubblico che abbia posto in essere una condotta illegittima donde possa derivare danno all'amministrazione, alla luce dell'insegnamento della giurisprudenza penale per cui "chi ha creato una fonte di pericolo è tenuto a quella particolare forma di garanzia, chiamata di controllo, la quale, insieme con l'altra, definita di protezione, costituisce il contenuto dell'art. 40, comma secondo, cod. pen., che detta la disciplina del

4.8. La progettazione e la direzione dei lavori di opera pubblica.

Con ordinanza n. 34350 del 15/11/2021, le Sezioni Unite della Suprema Corte si sono espresse nel senso che *“in tema di responsabilità per danni cagionati all’amministrazione appaltante dal direttore dei lavori che abbia svolto anche l’incarico di progettista, considerato che il direttore dei lavori è temporaneamente inserito nell’apparato organizzativo della P.A., quale organo tecnico e straordinario della stessa, con conseguente giurisdizione del giudice contabile, mentre per il progettista la giurisdizione spetterebbe al giudice ordinario, in difetto del rapporto di servizio e considerata la necessaria approvazione del progetto da parte dell’amministrazione, ove il danno erariale sia prospettato come derivante dal complesso di tali attività va affermata la giurisdizione del giudice contabile sorgendo, dal cumulo di incarichi, una complessiva attività professionale nella quale la progettazione è prodromica alla successiva attività di direzione e non potendo giungersi alla scissione delle giurisdizioni in presenza di un rapporto unitario”*²¹¹.

reato omissivo improprio” (cfr. Cass. pen., Sez. IV, 01/10/1993, n. 11356; Cass. pen., Sez. IV, 27/04/2006, n. 38410). Deve, pertanto, ritenersi che l’autore dell’atto illegittimo abbia l’obbligo di attivarsi in autotutela, al fine di rimuovere la situazione di pericolo per l’erario pubblico dallo stesso creato. È appena il caso di osservare come la configurabilità, a carico di chi abbia posto in essere o concorso a porre in essere un atto illegittimo suscettibile di provocare danni erariali, di un obbligo di attivarsi, in autotutela, per rimuovere la situazione di pericolo generata, assume un notevole rilievo, avuto riguardo al particolare regime della responsabilità amministrativa dettato dall’art. 21, secondo comma, D.L. n. 76/2021 che, prevede che limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto (17.07.2020) fino al 30 giugno 2023, *“la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l’azione di responsabilità di cui all’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta”* disponendo, nel contempo, che detta limitazione di responsabilità *“non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”*.

²¹¹ Con la richiamata ordinanza n. 34350 del 15/11/2021, la S.C. ha respinto il ricorso per cassazione proposto dal progettista e direttore dei lavori di messa in sicurezza di un torrente, evocato in giudizio di responsabilità amministrativa unitamente al responsabile unico del procedimento ed al dirigente del Servizio Difesa del Suolo della Provincia, per rispondere dei danni subiti dall’amministrazione regionale, a causa del crollo dell’argine del predetto torrente, nel tratto interessato dal rifacimento, ed ascritti dall’organo requirente contabile alla responsabilità dei convenuti per essere incorsi in colpa grave in relazione alle modalità di effettuazione dei lavori stessi. Con il suddetto ricorso sono state impugnate sia la sentenza non definitiva, con la quale la Sezione giurisdizionale centrale ha respinto l’eccezione di difetto di giurisdizione, sia la sentenza definitiva con la quale il giudice d’appello, in parziale accoglimento degli appelli proposti dai convenuti, condannati in *prime cure*, ed in parziale riforma della sentenza appellata, ha assolto il dirigente del Servizio Difesa del Suolo ed ha rideterminato, riducendoli, gli importi delle condanne emesse in *prime cure*, nei confronti del ricorrente e dell’altro convenuto. Con la suddetta ordinanza, le SS.UU., premesso che il direttore dei lavori di opera pubblica *“in considerazione dei compiti e delle funzioni che gli sono devoluti, che comportano l’esercizio di poteri autoritativi nei confronti dell’appaltatore e l’assunzione della veste di “agente”, deve ritenersi funzionalmente e temporaneamente inserito nell’apparato organizzativo della pubblica amministrazione che gli ha conferito l’incarico, quale organo tecnico e straordinario della stessa”*, con la conseguenza che lo stesso, *“con riferimento alla responsabilità per danni cagionati nell’esecuzione dell’incarico stesso, è soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti, ai sensi dell’art. 52, primo*

4.9. L'avvocato dipendente di ente pubblico.

In materia di avvocato dipendente di amministrazione pubblica, con ordinanza n. 21164 del 23.07.2021²¹², le Sezioni Unite della Suprema Corte si sono espresse nel senso che “l'iscrizione

comma, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214” (ed in proposito, la S.C. ha rilevato come “la soggezione del direttore dei lavori alla giurisdizione della Corte dei conti a prescindere dalla sussistenza di un rapporto di servizio” vesta d'infondatezza la prospettazione del ricorrente “ancorata alla pretesa irritualità di parte degli incarichi a lui assegnati” non avendo, quindi, capacità discriminante “l'eventuale non conformità a legge della procedura di assegnazione dell'incarico e, di conseguenza, l'eventuale nullità del contratto”) ha osservato, quanto alla posizione del progettista, che se “merita di essere condivisa l'opinione che assegna alla giurisdizione civile la risoluzione dei conflitti incorsi in merito alla sola opera professionale della progettazione”, in quanto “l'incarico per la progettazione di opera pubblica affidato a libero professionista non determina l'instaurazione di un rapporto di servizio con l'ente pubblico committente, in quanto non implica l'inserimento del professionista privato nell'apparato organizzativo e/o nell' “iter” procedimentale della P.A. né l'esercizio, da parte di costui, di poteri propri della P.A. (e ciò diversamente da quanto avviene nell'attività del direttore dei lavori, ove viene in rilievo anche l'imputabilità in via diretta ed immediata alla P.A. dell'attività con rilevanza esterna del soggetto, il quale assume la rappresentanza del committente), l'attività del progettista assumendo rilevanza pubblica solo in forza dell'approvazione del progetto da parte dell'ente pubblico committente”, nondimeno “il discrimine richiede una maggiore cura di cesellamento ove, come nel caso in esame, il progettista abbia ricoperto anche il ruolo di direttore dei lavori”. In proposito, dato atto dei diversi orientamenti espressi in proposito dalla S.C. e richiamato adesivamente l'orientamento riportato nel testo, nel senso della giurisdizione del giudice contabile, le SS.UU., premesso che “il radicamento della giurisdizione della Corte dei conti si rinviene nell'esercizio da parte del professionista incaricato della direzione di lavori di un pubblico appalto di poteri tipici della p.a.”, hanno evidenziato, a conforto dell'orientamento espresso, che ove “il direttore dei lavori abbia approntato il progetto, proprio perché lo stesso vivifica attraverso l'esecuzione, che deve essergli fedele e, inoltre, il professionista incaricato deve essere pronto a verificare la sopraggiunta necessità di apportarvi eventuali modifiche, si versa in presenza di un cumulo inestricabile di compiti, in relazione ai quali risulterebbe impossibile e, comunque, artificioso, distinguere i profili di colpa, che, ovviamente, vengono addebitati alla medesima persona fisica”, in quanto “l'errore progettuale si ripercuote sulla direzione e la mala direzione sulla corretta esecuzione del progetto”, per cui “scindere le giurisdizioni in un simile caso oblitererebbe le funzioni d'imperio, quale “longa manus” della p.a., del tecnico, il quale incaricato della direzione dei lavori, non può che essere tenuto, ove sia anche il progettista, non solo alla redazione di un progetto esente da vizi, ma anche alla costante e dinamica verifica dell'esatta esecuzione di quel progetto, nonché al permanere di fattibilità dello stesso”, sicché “la scissione delle giurisdizioni procurerebbe, di conseguenza, una sovrapposizione di giudizi sullo stesso tema della decisione foriera d'irrisolvibile incertezza giuridica”. Secondo la S.C. un discorso diverso andrebbe fatto “ove sia stato lo stesso titolare dell'azione contabile a scindere i due ruoli e le due condotte, non solo, ovviamente, evocandoli separatamente, ma individuando inequivocabilmente i fatti individuatori di comportamenti specificamente correlati a ciascuna delle due attività”, in quanto, in tal ipotesi, per scelta del titolare dell'azione, la “causa petendi” risulterebbe inderogabilmente perimetrata dalla domanda: ipotesi non ricorrente nella specie, essendo irrilevante, la circostanza che il Pubblico ministero contabile avesse quantificato separatamente due poste di danno, non valendo siffatta specificazione “in assenza della compiuta descrizione degli addebiti distintamente mossi al progetto e alla direzione dei lavori”, ad integrare la suddetta perimetrazione.

²¹² Con la richiamata ordinanza n. 21164 del 23.07.2021 di cui al testo, la S.C. ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto da un soggetto convenuto in giudizio di responsabilità amministrativa, nella qualità di dirigente responsabile del settore avvocatura di un comune, unitamente ad altri dirigenti, per rispondere del danno indiretto subito dall'amministrazione comunale in relazione al mancato compimento di procedure ablatorie relative a terreni destinati alla costruzione di un edificio scolastico ed alla conseguente condanna al risarcimento del danno, in favore del proprietario dei terreni da espropriare, riportata dal comune in giudizio civile. Con la sentenza impugnata in Cassazione, la Sezione

all'albo speciale di cui all'art. 3 del RDL n. 1578 del 1933 – poiché presuppone il rapporto di impiego pubblico dell'iscritto con l'Amministrazione, anche con la possibile attribuzione della qualifica di dirigente del servizio Avvocatura – non esclude che nei confronti del dipendente possa essere esperita l'azione di responsabilità per danno erariale volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della pubblica amministrazione e al corretto impiego delle risorse (Cass., S.U., ordinanza n. 4883 del 2019), che ha ragioni e finalità diverse rispetto al procedimento disciplinare, che nelle sue finalità, serve ad assicurare il rispetto delle regole deontologiche che governano il corretto esercizio della professione (cfr., Corte cost., sentenza n. 259 del 2019)''²¹³.

4.10. Le strutture sanitarie private accreditate.

In materia di responsabilità delle strutture sanitarie private accreditate presso il S.S.N., le Sezioni Unite della Suprema Corte, con sentenza n. 783 del 19.01.2021²¹⁴, hanno ribadito

prima giurisdizionale d'appello della Corte dei conti pur operando, per ragioni di giustizia sostanziale, una rideterminazione riduttiva dell'ammontare del danno ascrivito agli appellanti con la sentenza di *prime cure*, recante condanna del ricorrente al risarcimento di quota parte del suddetto danno, ne ha confermato le statuizioni in punto di responsabilità, precisando che il ricorrente non era stato condannato per responsabilità derivante dalla assistenza giudiziaria prestata al comune, ma in qualità di titolare dell'Ufficio dell'Avvocatura, nel cui ambito, era stata ricondotta la Sezione Espropri affidataria – dopo l'estromissione della società che l'aveva in affidamento – della procedura ablatoria in questione e che, pertanto, avrebbe dovuto attivarsi perché la procedura espropriativa venisse portata a compimento. Con l'impugnazione proposta il ricorrente ha lamentato la violazione dei limiti esterni del potere giurisdizionale, che spetterebbe ad altro Organo dello Stato, rappresentato dal Consiglio distrettuale disciplinare, in seconda istanza dal CNF ed, in ultima istanza, dalle Sezioni Unite, allegando che qualora l'operato di esso ricorrente fosse stato da censurare, l'amministrazione comunale avrebbe dovuto deferirlo al Consiglio dell'Ordine e questo al Consiglio distrettuale disciplinare. La censura è stata disattesa dalla S.C. sulla base del principio enunciato nel testo.

²¹³ Occorre osservare che le Sezioni Unite della Suprema Corte, con ordinanza n. 33374 del 17.12.2019, avevano già chiarito che la sottoposizione degli avvocati (pur se iscritti agli Elenchi speciali allegati all'Albo) al potere disciplinare del Consiglio dell'Ordine non esclude la configurabilità di una concorrente responsabilità amministrativa dell'Avvocato, quale dipendente dell'ente comunale, qualora ne ricorrano gli estremi, essendo diversi i presupposti e le finalità perseguite dalle disposizioni relative alla responsabilità disciplinare e a quella amministrativa.

²¹⁴ Con la sentenza n. 783 del 19.01.2021 di cui al testo sono stati respinti i ricorsi proposti da due Società accreditate presso il servizio sanitario nazionale avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale centrale della Corte dei conti che, ritenuta la giurisdizione contabile, ha confermato la sentenza della Sezione territoriale con la quale le suddette Società sono state condannate a risarcire il danno erariale derivante dall'indebita percezione di maggiori compensi conseguiti in dipendenza dello svolgimento dell'attività in convenzione in maniera non appropriata ed in particolare per l'effettuazione di *“ricoveri per interventi chirurgici di bassa complessità con una durata maggiore del necessario”* e per *“l'esecuzione di esami e di accertamenti diagnostici in regime di ricovero mentre gli stessi avrebbero potuto essere svolti ambulatorialmente o in regime di preospedalizzazione”*. Con la suddetta sentenza, le SS.UU., disattendendo le deduzioni delle ricorrenti, hanno escluso che assuma rilievo dirimente, ai fini della giurisdizione il fatto che le stesse Sezioni Unite avessero affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, in due controversie di identico contenuto che vedevano contrapposte la A.S.L. e le due Società ricorrenti ed

*l'insegnamento nel senso che "in tema di assistenza sanitaria pubblica, il regime dell'accREDITAMENTO introdotto dall'art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992 non ha inciso sulla natura del rapporto tra struttura privata ed ente pubblico, che resta di tipo concessorio, atteso che la prima, a seguito del provvedimento di accREDITAMENTO, viene inserita in modo continuativo e sistematico nell'organizzazione della P.A. ed assume la qualifica di soggetto erogatore di un servizio pubblico, con la conseguenza che la domanda di risarcimento del danno erariale cagionato dall'accREDITATO in seguito alla violazione delle regole stabilite dal predetto regime è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti".*²¹⁵

4.11. La società "in house".

Anche nel corso del 2021, la S.C. ha dato continuità al proprio ormai consolidato orientamento nel senso della sussistenza della giurisdizione contabile in ordine all'azione *"volta a far valere la responsabilità degli organi sociali per i danni da essi cagionati al patrimonio di una società "in house", per la cui configurabilità occorre che: «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», requisiti che «devono sussistere tutti contemporaneamente e risultare da precise disposizioni statutarie in vigore al momento in cui risale la condotta ipotizzata come illecita"* (cfr. Cass., SS.UU., ord. 30.12.2021, n. 41993; Cass., SS.UU., ord. 01.10.2021, n. 26738).²¹⁶

aventi ad oggetto la contestazione, da parte della A.S.L., delle somme richieste dalle società accreditate a titolo di rimborso di prestazioni sanitarie erogate, evidenziando come il fatto che la giurisdizione, in quelle cause, fosse stata devoluta al giudice ordinario non faccia venire meno la giurisdizione del giudice contabile allorché per le medesime prestazioni si ritenga sussistente un danno erariale, in quanto *"i due piani di valutazione sono diversi e tra i due giudizi non c'è alcuna interferenza"* ed, in proposito, la S.C. ha richiamato il proprio consolidato orientamento 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"*.

²¹⁵ Cfr. negli stessi sensi, Cass., SS.UU., 18/06/2019, n.16336 e Cass., SS.UU., 14/01/2015, n. 473.

²¹⁶ Nel senso che *"ove dalle disposizioni statutarie vigenti all'epoca cui risale la condotta ritenuta illecita emerga la sussistenza di tutti i requisiti necessari per la qualificazione della partecipata come società in house providing, la cognizione in ordine all'azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi di amministrazione e di controllo per i danni cagionati al patrimonio della società spetta*

L'ordinanza della Corte di cassazione a Sezioni Unite n. 26738 del 01/10/2021, da ultimo menzionata, pronunciata su ricorso per regolamento di giurisdizione, reca rilevanti puntualizzazioni in ordine al requisito del "controllo analogo" in ipotesi della società *in house* "pluripartecipata"²¹⁷.

alla Corte dei conti". Cfr., inoltre, Cass., SS.UU., ord. 15.01.2021, n. 614 che ha rilevato che "tale principio rappresenta un'eccezione rispetto alla regola, anch'essa costantemente ribadita da queste Sezioni Unite, secondo cui la mera assunzione della qualità di socio da parte dello Stato o di un ente pubblico non costituisce una ragione sufficiente ai fini della devoluzione dell'azione di responsabilità alla giurisdizione contabile: si è infatti osservato che, al di fuori delle ipotesi della società *in house* e delle società c.d. legali (quelle, cioè, attraverso le quali l'ente pubblico svolge un'attività amministrativa in forma privatistica), il danno subito dalla società a causa della mala gestio degli amministratori o dei componenti dell'organo di controllo non è qualificabile come danno erariale, inteso come pregiudizio arrecato direttamente allo Stato o all'ente pubblico che rivesta la qualità di socio, dal momento che la distinta soggettività giuridica riconosciuta alle società di capitali e l'autonomia patrimoniale di cui le stesse sono dotate rispetto ai loro soci escludono, da un lato, la possibilità di riferire al patrimonio di questi ultimi il danno che l'illecito comportamento degli organi sociali abbia eventualmente arrecato al patrimonio della società, dall'altro, la configurabilità di un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente titolare della partecipazione" ed ha evidenziato che "la ragione per cui tale principio viene ritenuto inoperante per le società *in house* è stata individuata nel fatto che esse costituiscono diretta espressione dell'Amministrazione che se ne avvale per l'autoproduzione di beni e servizi, rispetto alla quale si pongono alla stessa stregua di articolazioni organizzative interne, sicché la loro attività non è rapportabile a quella di un soggetto privato dotato di un'autonoma soggettività giuridica, ma resta sostanzialmente imputabile all'Amministrazione di riferimento; i vincoli gerarchici cui sono assoggettati i loro organi nei confronti di quest'ultima impediscono inoltre di considerarli, come gli altri amministratori delle società a partecipazione pubblica, investiti di un mero munus privato, inerente ad un rapporto di natura negoziale instaurato con la società, rendendo invece configurabile un vero e proprio rapporto di servizio, così come accade per gli altri dirigenti preposti ai servizi erogati direttamente dall'ente pubblico: per tale motivo, si è affermato che il pregiudizio derivante dalla condotta degli agenti, pur incidendo sul patrimonio della società, formalmente separato da quello dell'ente titolare della partecipazione, rileva, sotto il profilo sostanziale, come danno al patrimonio di quest'ultimo, con la conseguenza che la giurisdizione in ordine all'azione risarcitoria spetta alla Corte dei conti (cfr. Cass., Sez. Un., 21/6/2019, n. 16741; Cass., Sez. Un., 13/9/2018, n. 22409; Cass., Sez. Un., 13/4/2016, n. 7293)". Con la suddetta ordinanza n. 614 del 15.01.2021, le SS.UU. hanno dichiarato inammissibile il ricorso proposto dal presidente del consiglio di amministrazione di una società *in house* di un comune, condannato, con sentenza della Sezione territoriale confermata in appello, al risarcimento del danno erariale cagionato dalla deliberazione con cui il consiglio di amministrazione della società aveva deciso una spesa per l'allestimento di addobbi natalizi, notevolmente superiore a quella autorizzata dal comune. Ha evidenziato la S.C. che "venendo a cadere lo schermo rappresentato dall'autonomia soggettiva e patrimoniale della società, la diretta incidenza sul patrimonio di quest'ultima del danno arrecato dagli amministratori o dai componenti degli organi di controllo non consente di escludere anche la configurabilità di un danno erariale, neppure, come vorrebbe la difesa del ricorrente, in relazione alla provenienza delle risorse utilizzate per la copertura dell'esborso che ha cagionato il pregiudizio: la circostanza che nel caso in esame la spesa deliberata dal consiglio di amministrazione sia stata finanziata con mezzi economici forniti dal Comune soltanto nei limiti dell'importo per il quale quest'ultimo aveva concesso la propria autorizzazione non esclude dunque la configurabilità di un pregiudizio anche in riferimento all'importo dell'esborso eccedente quello autorizzato, la cui ripercussione sul patrimonio dell'ente pubblico è stata più volte sottolineata dalla sentenza impugnata anche attraverso il ripetuto accenno alla situazione finanziaria in cui versava la società".

²¹⁷ Il suddetto regolamento di giurisdizione è stato proposto dal direttore generale di una finanziaria regionale – società *in house* della Regione, costituita con legge regionale, avente ad oggetto il sostegno

Con la suddetta ordinanza, premesso che i principi innanzi esposti, “sono stati sostanzialmente recepiti dall’art. 12 del d.lgs. n. 175 del 2016, il quale, nel disciplinare la responsabilità dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società a partecipazione pubblica”, ha stabilito che gli stessi “sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali”, facendo tuttavia salva “la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house”, la cui nozione è delineata dall’art. 2, lett. o), del medesimo decreto, il quale definisce tali società come quelle “sulle quali un’amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all’art. 16, comma primo, e che soddisfano il requisito dell’attività prevalente di cui all’art. 16, comma terzo”.

Inoltre, si è affermato che “la definizione del controllo analogo e del controllo analogo congiunto è contenuta invece nelle lett. c) e d) dell’art. 2, che identifica il primo nella situazione in cui l’amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un’influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata, ed il secondo nella situazione in cui l’amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un

dello sviluppo economico e sociale, della ricerca e della competitività del territorio, e partecipata per il 99,6 per cento dalla Regione, che esercita sulla società il controllo analogo e l’indirizzo strategico, mediante l’autorizzazione dei documenti di programmazione e del piano industriale – convenuta in giudizio di responsabilità amministrativa, unitamente al presidente della società, per il risarcimento del danno erariale conseguente alle gravi irregolarità nella gestione della liquidità della finanziaria, e segnatamente alla gestione non autorizzata di un conto corrente aperto presso una banca estera, attraverso il quale erano stati effettuati indebiti trasferimenti di denaro in favore di società che non risultavano aver intrattenuto alcun rapporto con la finanziaria regionale. Con la suddetta ordinanza n. 26738 del 01/10/2021, le SS.UU. hanno escluso, disattendendo la tesi della ricorrente, che possa annettersi alcun rilievo al fine di escludere la sussistenza del controllo analogo, alle “concrete modalità di svolgimento della vicenda che ha dato origine all’azione di responsabilità, caratterizzate dall’assunzione in piena autonomia da parte dei vertici della società delle determinazioni relative alla gestione dei fondi alla stessa assegnati”. Ha rilevato, infatti, la S.C. che “la qualificazione della società come società in house providing... prescinde dalla ricorrenza in fatto dei predetti requisiti, dovendo essere condotto esclusivamente sulla base delle disposizioni normative e statutarie vigenti all’epoca della commissione dell’illecito, che disciplinano l’organizzazione ed il funzionamento della società, e che individuano, oltre alle caratteristiche della compagine sociale ed alla destinazione dell’attività dell’ente, l’ambito dei poteri spettanti ai soci pubblici e gli strumenti attraverso i quali tali poteri si esercitano (cfr. Cass., Sez. Un., 21/06/2019, n. 16741; 13/09/2018, n. 22409; 26/03/2014, n. 7177)”, evidenziando, inoltre, come nella specie “l’addebito che viene mosso alla ricorrente ed al presidente della società consiste proprio nell’aver gestito i fondi assegnati dalla Regione in piena autonomia e sottraendosi a qualsiasi controllo, sicché, ove dovesse conferirsi rilievo alla situazione di fatto determinata dalla predetta condotta, anziché a quella prevista dalle predette disposizioni, la sussistenza del controllo andrebbe paradossalmente esclusa proprio in virtù dell’illecito allegato a sostegno dell’azione di responsabilità”.

controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi”, precisando che quest’ultima situazione “si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all’art. 5, comma quinto, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che, avuto riguardo alla materia delle concessioni degli appalti pubblici, stabilisce a sua volta che le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un’influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti”.

La Corte regolatrice ha, fra le altre, esaminato la questione se, in ipotesi di società pluripartecipata, il controllo esercitato dal socio di maggioranza possa considerarsi sufficiente ai fini della qualificazione della stessa come società *in house* e della conseguente devoluzione alla giurisdizione contabile dell’azione di responsabilità esercitata nei confronti degli organi sociali o se sia invece necessaria la configurabilità di un controllo congiunto da parte di tutti gli enti pubblici partecipanti, tale da consentire a ciascuno di essi di esercitare effettivamente un’influenza determinante sulla gestione sociale, risolvendola nel primo senso e, cioè, nel senso della sufficienza del controllo esercitato da parte del socio di maggioranza²¹⁸.

²¹⁸ In proposito, con l’ordinanza n. 26738 del 01/10/2021 di cui al testo, la Corte regolatrice rilevato come l’orientamento, invocato dalla ricorrente, espresso della giurisprudenza comunitaria in tema di appalti pubblici, nel senso che, *“quando più autorità pubbliche, nella loro veste di amministrazioni aggiudicatrici, istituiscono in comune un’entità incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti, oppure quando un’autorità pubblica aderisce ad un’entità siffatta, la condizione secondo cui tali autorità, per essere dispensate dal loro obbligo di avviare una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in conformità alle norme del diritto dell’Unione, debbono esercitare congiuntamente sull’entità in questione un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi, è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell’entità suddetta (cfr. Corte di Giustizia UE, 29/11/2012, in cause C-182/11 e C-183/11, Econord)”* non sia pertinente, in quanto, in quel caso *“si trattava di stabilire se un ente pubblico che aveva acquisito una minima partecipazione al capitale di una società fosse esonerato dall’obbligo di avviare una procedura di gara ai fini dell’affidamento di un appalto, anche nel caso in cui non avesse alcuna possibilità di partecipare al controllo sull’attività sociale, riservato all’ente che deteneva la partecipazione di maggioranza: la pronuncia richiamata precisò che, pur non essendo indispensabile che ciascuno degli enti partecipanti detenesse da solo un potere di controllo individuale, non poteva considerarsi sufficiente, ai fini dell’esenzione dal predetto obbligo, il controllo esercitato dal socio di maggioranza, ma occorreva accertare se l’ente partecipante avesse l’effettiva possibilità di esercitare a sua volta un’influenza determinante sulla gestione della società, risultando altrimenti svuotata di significato la*

4.12. Gli ausili finanziari pubblici²¹⁹.

Con ordinanza n. 26655 del 30/09/2021²²⁰, le Sezioni Unite della Suprema Corte hanno dato continuità all'indirizzo secondo cui *“si configura un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di un contributo o finanziamento statale ed i legali rappresentanti di società persone giuridiche private percettrici dei medesimi, ovvero coloro che con quelle intrattengano un rapporto organico, che, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbiano frustrato lo scopo perseguito dalla P.A. distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate, senza, peraltro, che un'eventuale responsabilità della società o di altri*

nozione stessa di controllo congiunto; ciò non equivaleva tuttavia ad affermare che, in caso negativo, l'esonero dall'obbligo di indire la gara si estendesse all'ente titolare della partecipazione di maggioranza, ove lo stesso fosse, da solo o congiuntamente ad altri soci pubblici, in grado di esercitare un controllo analogo nei confronti della società” (nel passaggio c'è evidentemente un “lapsus calami” che ne tradisce il senso, peraltro chiaramente emergente dal complesso delle argomentazioni addotte ed in coerenza con le quali la frase *“l'esonero dall'obbligo di indire la gara si estendesse...”* deve essere evidentemente letta: *“l'obbligo di indire la gara si estendesse...”*), ha evidenziato che *“è, alla luce di tali considerazioni che dev'essere interpretata anche la definizione di società in house dettata dall'art. 2, lett. o), del d.lgs. n. 175 del 2016, il quale non a caso subordina l'operatività della predetta qualificazione alla configurabilità di un controllo analogo esercitato, in via alternativa, individualmente da un'amministrazione o congiuntamente da più amministrazioni, senza richiedere la coincidenza di queste ultime con tutte quelle titolari di una partecipazione al capitale sociale”* e che *“tale precisazione non emerge neppure dall'art. 5, comma quinto, del d.lgs. n. 50 del 2016, richiamato dall'art. 2, lett. d), del d.lgs. n. 175 ai fini della definizione della nozione di controllo congiunto, dal momento che tale disposizione si limita, più semplicemente, a subordinare la configurabilità del predetto controllo alla triplice condizione che tutte le amministrazioni controllanti siano rappresentate negli organi decisionali, siano in grado di esercitare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni della società, e non siano titolari d'interessi contrari a quelli perseguiti da quest'ultima, senza escludere la possibilità dell'esistenza di altri soci pubblici, non partecipanti all'esercizio del controllo”*.

²¹⁹ In materia di contributi all'editoria, cfr. Cass., SS.UU., ord. 17/12/2021, n. 40550.

²²⁰ Con l'ordinanza n. 26655 del 30/09/2021, le SS.UU. hanno respinto il ricorso proposto avverso la sentenza della Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti che, ritenuto che lo svolgimento dell'attività di amministrazione di una società beneficiaria di contributi pubblici bastasse a radicare il rapporto di servizio in capo all'amministratore e, quindi, a radicare la giurisdizione contabile, essendo poi questione di merito quella relativa all'effettiva sussistenza di condotte di appropriazione o distrazione di fondi pubblici, ha dichiarato la giurisdizione del giudice contabile, negata dal primo giudice, cui è stata conseguentemente rinviata la causa, in relazione alla domanda proposta dall'organo requirente nei confronti degli amministratori di società e relativi eredi, componenti un gruppo di società facenti capo alla stessa famiglia che si commissionavano reciprocamente, mediante apposite convenzioni di ricerca, prestazioni aventi ad oggetto la realizzazione di progetti di ricerca industriale, mai effettivamente realizzati, fatturandole e percependo, su tali fatture, i contributi previsti dal decreto legislativo n. 297 del 27 luglio 1999 («Riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori»), in favore di piccole e medie imprese ai fini di coprire i costi sostenuti per progetti e/o commesse di ricerca industriale ed erogati dal M.I.U.R., ai sensi dell'articolo 14, lett. c), D.M. n. 593/2000.

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.”.

In materia di ausili finanziari pubblici a sostegno delle cooperative di cui alla c.d. “legge Marcora”, la Corte regolatrice (cfr. Cass., SS.UU., ord. 24/11/2021, n. 36375) si è espressa nel senso che nessun rilievo assume, in punto di giurisdizione, la circostanza che a seguito della legge n. 57 del 2001, che, all'art. 12, ha novellato l'art. 17 della L. n. 49/1985, sia stato previsto un diverso meccanismo di effettuazione dell'intervento pubblico a sostegno delle cooperative, non più attraverso l'erogazione di finanziamenti a fondo perduto, ma attraverso intervento diretto nel capitale di rischio, mediante l'assunzione del ruolo di socio nelle cooperative²²¹, considerato che detta diversa forma di finanziamento “*era pur sempre finalizzata al consolidamento delle società cooperative operanti nel settore dell'agricoltura ed all'elevazione dei livelli occupazionali, anche se operava con un diverso meccanismo*” e come “*tali diverse modalità di finanziamento si prestavano ugualmente ai meccanismi di appropriazione dei fondi pubblici per fini privati*”.

Sicché “*deve ritenersi configurabile la responsabilità erariale nell'ipotesi di utilizzo, da parte del soggetto privato, dei contributi pubblici ricevuti per scopi appropriativi non coincidenti con gli interessi istituzionali dell'ente, e che essa attinge anche coloro che con l'associazione abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove essi, disponendo delle risorse erogate in modo diverso da quello preventivato, abbiano provocato la frustrazione dello scopo perseguito dalla P.A.*”.

Con la suddetta pronuncia, la Suprema Corte ha dato, inoltre, continuità all'orientamento, ormai consolidato, nel senso che “*in caso di indebito conseguimento di un finanziamento pubblico, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda risarcitoria formulata dall'ente pubblico finanziatore nei confronti del privato che – non importa se in qualità di libero professionista o di dipendente del futuro percettore – abbia eseguito perizie o svolto analoghe attività preparatorie indispensabili all'ottenimento di fondi pubblici, essendosi il rapporto di servizio instaurato in forza di tale condotta, immancabilmente sostitutiva o*

²²¹ Cfr. Cass. civ., Sez. I, 20.05.2016, n. 10509 che con riferimento alla L. 27 febbraio 1985, n. 49, art. 17 (c.d. “Legge Marcora”), come novellata dalla L. 5 marzo 2001, n. 57, art. 12 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), si è espressa nel senso che “*il meccanismo previsto in detta legge prevede la partecipazione del Ministero dello Sviluppo Economico al capitale delle c.d. compagnie finanziarie; le quali, poi, agendo come soci sovventori ex L. n. 59 del 1992, art. 4, possono erogare alle società cooperative taluni finanziamenti al fine di salvaguardare e incrementare l'occupazione, mediante lo sviluppo di piccole e medie imprese costituite nella forma di società cooperativa o di piccola società cooperativa*”, evidenziandone “*la natura di vera e propria pubblica sovvenzione, volta alla salvaguardia dei livelli occupazionali*”.

integrativa dell'attività istruttoria della P.A. erogante, che costituisce un indefettibile presupposto dell'erogazione poi rivelatasi non dovuta”.

4.13. I funzionari consolari.

Nel pronunciare sul ricorso proposto, eccependo il difetto di giurisdizione del giudice contabile in quanto la giurisdizione spetterebbe al giudice dello Stato di residenza, da due funzionari, cui, nella loro qualità di consoli, è stata ascritta una responsabilità contabile per non aver essi provveduto alla necessaria rendicontazione di somme pacificamente introitate dal Consolato, ancorché asseritamente destinate a finalità culturali gestite per il tramite e con la collaborazione di un centro culturale avente quale suo compito principale la promozione e la diffusione della lingua e della cultura italiana.

La Corte regolatrice, infatti, ha dapprima rilevato che, ai fini della determinazione della sussistenza o meno della giurisdizione contabile, si deve *“ritenere prioritaria la valutazione della condotta in concreto addebitata ai due ricorrenti nell'utilizzazione delle somme affluite sui conti correnti intestati al Consolato italiano (...) e, quindi, da ricondurre alla gestione diretta del Console”* ed ha, al contempo, evidenziato che è *“indubbio, a tal proposito, che gli stessi – in base agli accertamenti di merito compiuti nell'impugnata sentenza – abbiano disposto di somme di pertinenza pubblica (pur se destinate al perseguimento di finalità di promozione culturale affidate alla cura del Ministero) assoggettate alle regole di gestione e di rendicontazione delle contabilità pubblica, la cui mancata osservanza si è tradotta, perciò, nella produzione dell'individuato danno erariale”*.

Alla luce di tali risultanze, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con ordinanza n. 15010 del 28/05/2021, hanno ritenuto che non fosse *“discutibile che la cognizione delle condotte ascritte ai due ricorrenti rientra nell'ambito delle valutazioni di merito riconducibili alla giurisdizione propria del giudice contabile”*, con conseguente esclusione di ogni possibile spettanza di detta cognizione alla giurisdizione dello Stato di residenza *“per effetto dell'operatività del principio di extraterritorialità²²² da applicare ai comportamenti – implicanti danni erariali a carico dello Stato italiano per omessa rendicontazione della contabilità pubblica – di dirigenti, funzionari o dipendenti assegnati ad organismi nazionali siti all'estero, quali i Consolati italiani”*.

²²² Cfr. il primo comma dell'art. 43 (rubricato “Immunité de juridiction”) della “Convention de Vienne sur les relations consulaires”, conclusa a Vienna il 24 aprile 1963 (ratificata e resa esecutiva in Italia con L. 09/08/1967, n. 804) che prevede che *“Les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires ne sont pas justiciables des autorités judiciaires ed administratives de l'Etat de résidence pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires”*.

4.14. Il prelievo supplementare “quote latte”.

Con ordinanza n. 19027 del 06/07/2021²²³, le Sezioni Unite si sono espresse nel senso che gli amministratori di cooperative “prime acquirenti” sono soggetti alla giurisdizione contabile avuto riguardo al danno derivante dall’omesso versamento del prelievo supplementare sulle eccedenze di produzione lattiera²²⁴.

²²³ L’ordinanza Cass., SS.UU., n. 19027 del 06/07/2021 di cui al testo ha respinto il ricorso proposto, avverso la sentenza d’appello del giudice contabile, da amministratori di varie cooperative operanti quali «primi acquirenti» (ottenendo anche le necessarie autorizzazioni amministrative) del latte prodotto dagli allevatori associati e non associati, che – prive di stabilimenti e di strutture idonee per la conservazione del latte – al fine di eludere il regime delle quote latte, si interponevano tra i produttori e i caseifici ai quali il latte veniva consegnato per la lavorazione (i quali perdevano, così, la veste di «primo acquirente» e, conseguentemente, non erano più tenuti ad effettuare il prelievo sulla produzione che superava il quantitativo di riferimento individuale - Q.I.R.), provvedendo alla contabilizzazione del latte conferito ed all’integrale pagamento del relativo corrispettivo al produttore, parte del quale veniva iscritto in contabilità come finanziamento al produttore (cosiddetto «anticipo su compensazione»), ossia come un anticipo sulla futura ed eventuale ripartizione della compensazione su base nazionale tra produttori eccedentari e deficitari – nonché di una società finanziaria – istituita a partire dal 2003, a seguito dell’introduzione della legge 30 maggio 2003, n. 119, attuativa del regolamento CE n. 1788 del 2003 che vietava la possibilità di erogare somme a titolo di anticipo su compensazioni future – con la funzione di rendersi cessionaria dei crediti dei produttori nei confronti di una delle suddette cooperative nonché dei crediti della medesima cooperativa nei confronti dei caseifici – evocati in giudizio di responsabilità amministrativa per rispondere del danno, dagli stessi dolosamente arrecato allo Stato italiano ed all’Unione europea per non aver trattenuto, quali «primi acquirenti», e per aver conseguentemente omesso di versare allo Stato le somme dovute dagli allevatori a titolo di «prelievo supplementare» sull’eccesso di produzione relativo alle campagne lattiero-casearie dal 1998/1999 al 2005/ 2006 e condannati al risarcimento, con la sentenza di *prime cure*, riformata, solo limitatamente al *quantum*, dall’impugnata sentenza d’appello.

²²⁴ Il regime di prelievo supplementare è stato introdotto dal Regolamento CEE 31 marzo 1984, n. 856/84, recante modifica al Regolamento 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 Regolamento 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 Regolamento CE 29/09/2003, n. 1788/2003 e, infine, dal Regolamento CE 22/10/2007, n. 1234/2007 ed è, quindi cessato a decorrere dal 01.4.2015, ai sensi dell’art. 230, primo comma, lett. a, del Regolamento CE 17/12/2013, n. 1308/2013). Il contingentamento della produzione è 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 avrebbero dovuto essere incassato dallo Stato e riversato agli organi comunitari. Peraltro, l’art. 3 Regolamento 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-

Con la suddetta ordinanza, la Corte regolatrice ha rilevato che *“la qualità soggettiva del «primo acquirente»²²⁵, quale persona dotata delle necessarie autorizzazioni amministrative, gli obblighi a lui imposti e concernenti, tanto, la tenuta della contabilità e la conservazione della documentazione, quanto, essenzialmente, la trattenuta e il versamento del prelievo supplementare, la messa a sua disposizione da parte dello Stato membro di strumenti per l’assolvimento di tali obblighi, le sanzioni previste per il caso di inadempimento, la*

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.

²²⁵ Per la definizione ed il ruolo dell’acquirente nel meccanismo applicativo del prelievo supplementare nella normativa comunitaria, cfr. la normativa richiamata alla precedente nota ed in particolare gli artt. 12, lett. e), 9 e 10 del Regolamento CEE 31/03/1984, n. 857/84, gli artt. 9 lett. e) e 2 Regolamento CEE 28/12/1992, n. 3950/92, gli artt. 5 lett. e) e 11 Regolamento CE 29/09/2003, n. 1788/2003, gli artt. 65, lett. e) e 81 Regolamento CE 17/12/2013, n. 1308/2013, nonché i regolamenti della Commissione che hanno stabilito le modalità di applicazione del prelievo supplementare (Regolamento CEE 9 marzo 1993, n. 536/93, Regolamento CE 9 luglio 2001, n. 1392/2001 e Regolamento CE 30 marzo 2004, n. 595/2004). Avuto riguardo alla normativa nazionale, cfr. l’art. 5 della L. 26/11/1992, n. 468 che ha previsto che *“gli acquirenti trattengono il prelievo supplementare nei confronti dei produttori non associati per tutte le consegne che oltrepassano la quota individuale dei produttori medesimi, e lo versano entro tre mesi dal termine del periodo cui si riferisce il prelievo”* (terzo comma) che, *“nei confronti dei produttori associati, gli acquirenti trattengono il prelievo supplementare per tutte le consegne che oltrepassano la quota individuale dei produttori medesimi, come risultante dai bollettini previsti dall’articolo 4”* (quarto comma), che *“entro quattro mesi dal termine di ciascun periodo i presidenti delle associazioni di produttori di cui all’articolo 3 effettuano la compensazione fra le minori e le maggiori quantità consegnate dai produttori associati, computando le consegne effettuate da tutti i produttori associati titolari di quota, ed imputano con apposita delibera il prelievo supplementare eventualmente dovuto ai produttori che hanno superato la propria quota, proporzionalmente alle quantità eccedenti commercializzate da ciascuno”* (quinto comma), che *“entro il termine di cui al comma 5 i presidenti delle associazioni di cui al comma stesso comunicano agli acquirenti, con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, l’ammontare delle somme imputate a ciascun produttore con la delibera prevista nel medesimo comma 5”* (sesto comma), che *“gli acquirenti, entro venti giorni dal ricevimento della lettera raccomandata di cui al comma 6, versano il prelievo supplementare comunicato dall’associazione per ciascun produttore e restituiscono ai medesimi le somme residue ad essi spettanti, comprensive degli interessi, calcolati al tasso legale”* (ottavo comma) e che *“ove, entro sei mesi dal termine del periodo, i presidenti delle associazioni non abbiano comunicato agli acquirenti l’ammontare del prelievo supplementare che deve essere versato per ciascun produttore, gli acquirenti versano l’intero ammontare trattenuto ai produttori associati ai sensi del comma 4”* (nono comma), nonché l’art. 5, primo comma, secondo periodo, secondo e sesto comma del D.L. 28.03.2003, n. 49 conv. con modif. dalla L. 30.05.2003, n. 119 che prevedono, rispettivamente, che *“gli acquirenti devono trattenere il prelievo supplementare, calcolato in base al disposto dell’articolo 1 del regolamento n. 3950/92/CEE, e successive modificazioni, relativo al latte consegnato in esubero rispetto al quantitativo individuale di riferimento assegnato ai singoli conferenti, tenendo conto delle variazioni intervenute in corso di periodo”,* che *“entro i successivi 30 giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 1, fatto salvo quanto previsto dall’articolo 10, commi da 27 a 32, gli acquirenti provvedono al versamento degli importi trattenuti nell’apposito conto corrente acceso presso l’istituto tesoriere dell’AGEA, nonché all’invio alle regioni ed alle province autonome di copia delle ricevute di versamento, ovvero delle fideiussioni di cui al comma 6”* e che *“l’acquirente può sostituire il versamento di cui al comma 2 con la prestazione all’AGEA di una fideiussione bancaria esigibile a prima e semplice richiesta. Il decreto di cui all’articolo 1, comma 7, determina il testo della fideiussione e le modalità di attuazione del presente comma”*.

responsabilità diretta dello Stato verso la Comunità europea per il prelievo risultante dal superamento del quantitativo di riferimento nazionale, sono tutti elementi che depongono per un effettivo inserimento del «primo acquirente» nel rapporto tra lo Stato e l'Unione europea, quale parte e strumento essenziale volto a facilitare e rafforzare l'adempimento, da parte dello Stato, degli obblighi inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari».

La Corte di cassazione ha, a tal riguardo, evidenziato come si tratti “*di una figura affatto diversa dal sostituto d'imposta*”, considerando, altresì, che “*il prelievo supplementare non è un'imposta, cioè un prelievo esclusivamente o prevalentemente destinato ad alimentare le casse dello Stato (o di altro ente pubblico), ma una misura di intervento sul mercato agricolo volta a ristabilire l'equilibrio fra domanda e offerta sul mercato lattiero*”, per cui si deve ritenere che “*tra il primo acquirente e la P.A. corre un vero e proprio rapporto di servizio, essendo irrilevante il titolo in base al quale il servizio è svolto*”, così come irrilevante è la qualità soggettiva dell'agente “*ben potendo egli essere un soggetto di diritto privato*” e “*l'analisi dei suoi rapporti con il produttore, in chiave di solidarietà o di garanzia, giacché ciò che importa è 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*”.

La Suprema Corte si è, dunque, espressa nel senso che gli amministratori ricorrenti, “*operando le trattenute ma omettendo di riversarle nelle casse dello Stato (ovvero dei suoi organi, Regione, AIMA, AGEA, FEAOG), hanno frustrato le finalità per le quali erano autorizzati ad operare e ciò è sufficiente ai fini del radicamento della giurisdizione speciale*”.

Inoltre, tenendo conto del “*valore fondamentale, ai fini del discrimine per il sorgere di un rapporto di servizio e delle connesse responsabilità contabili, della natura dei fondi e della loro destinazione originaria al perseguimento di interessi pubblici*”, “*il prelievo supplementare «mira a ristabilire l'equilibrio fra domanda e offerta sul mercato lattiero, caratterizzato da eccedenze strutturali, limitando la produzione lattiera»*”, nonché “*costituisce una restrizione dovuta a regole di politica dei mercati o di politica strutturale*” ed è, altresì, “*destinato al finanziamento delle spese del settore lattiero*”, sicché “*oltre al suo obiettivo manifesto di obbligare i produttori di latte a rispettare i quantitativi di riferimento ad essi attribuiti, il prelievo supplementare ha anche una finalità economica, in quanto mira a procurare alla Comunità i fondi necessari allo smaltimento della produzione realizzata dai produttori in eccedenza rispetto alle loro quote*”, funzioni che “*consentono di superare ogni dubbio sulla natura pubblica o “di pertinenza pubblica”, del denaro gestito dal primo*

acquirente”, per cui “la trattenuta e il versamento del prelievo supplementare non costituiscono una semplice attività di diritto privato, o un’operazione meramente tecnico-contabile, ma anzi rappresentano fasi nevralgiche nella realizzazione degli impegni comunitari in materia di produzione di latte vaccino ed in cui, come si è visto, l’acquirente opera in funzione di garanzia nei confronti dello Stato”.

La Corte regolatrice ha, conclusivamente, ritenuto che *“gli amministratori – scilicet: delle cooperative prime acquirente – in quanto delegati ad esercitare funzioni tipiche della pubblica amministrazione con maneggio di denaro destinato a finalità pubbliche, investiti di attività aventi connotazione e finalità pubblicistiche, inseriti ancorché temporaneamente e anche in via di fatto nell’apparato organizzativo della pubblica amministrazione (Unione europea - Stato italiano - AIMA/AGEA), sono soggetti alla giurisdizione contabile e possono rispondere del danno procurato alla finanza pubblica attraverso l’illecita gestione del denaro pubblico (o “di pertinenza pubblica”)” e che “l’ipotesi in esame dunque inverte la giurisprudenza di legittimità, secondo la quale elementi 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 agisce e del denaro o del bene oggetto della sua gestione, 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”²²⁶.*

²²⁶ Con la pronuncia di cui al testo, le SS.UU. hanno, inoltre, escluso che la controversia potesse considerarsi devoluta al giudice amministrativo, a termini dell’art. 133, primo comma 1, lett. t), c.p.a. che, recependo l’analoga 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 è in presenza di una controversia che ha oggetto l’applicazione o la contestazione del quantum del prelievo supplementare e neppure di una controversia avente ad oggetto l’opposizione all’ingiunzione di pagamento intimata dalla amministrazione, sottoposta alla giurisdizione del giudice ordinario secondo le regole dettate dalla L. n. 689/1981”*, atteso che *“l’oggetto del presente giudizio è dato...dal diritto dello Stato al risarcimento del danno conseguente all’omesso riversamento del prelievo supplementare”*, a cui erano tenute le cooperative (e la società finanziaria) *“nella loro qualità di «primo acquirente»”* che, pertanto, *“esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo e, in quanto mira ad ottenere il risarcimento del danno patrimoniale, tipicamente erariale, si iscrive nella giurisdizione contabile”*.

4.15. Le sanzioni ex art. 30, comma 15, L. n. 289/2002.

Con ordinanza n. 39779 del 14/12/2021, le Sezioni Unite della Suprema Corte, pronunciando sul ricorso proposto da un amministratore provinciale, avverso la pronuncia del giudice contabile con la quale gli era stata irrogata la sanzione prevista dall'art. 30, quindicesimo comma, della L. 289/2002²²⁷, in relazione all'avvenuta assunzione di un mutuo della Cassa DD.PP. per far fronte a spese di manutenzione ordinaria di un edificio scolastico, hanno ritenuto inammissibile la censura con la quale il ricorrente, allegando che l'azione erariale poteva essere esercitata solo se, in applicazione dell'articolo 30, comma 15, L. 289/2002, fosse stata previamente dichiarata la nullità del mutuo pattuito con la Cassa depositi e prestiti, ha dedotto che il giudice contabile avrebbe violato i limiti esterni della giurisdizione *“in quanto applicando la sanzione avrebbe implicitamente dedotto la nullità del contratto, questione questa spettante invece solo al giudice ordinario”*²²⁸.

²²⁷ La cit. disposizione normativa prevede che *“qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione”*. La questione di legittimità costituzionale della suddetta disposizione normativa, sollevata in riferimento all'art. 117 Cost. dalla Regione Emilia-Romagna è stata dichiarata non fondata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 320 del 28/10/2004.

²²⁸ Con l'ordinanza n. 39779 del 14/12/2021 di cui al testo, rilevato come la questione della pretesa necessità della previa dichiarazione di nullità fosse stata dedotta innanzi al giudice contabile che l'ha disattesa evidenziando che l'esercizio dell'azione erariale di tipo sanzionatorio si basa sul fatto oggettivo della condotta, consistente nell'assunzione della deliberazione per indebitamento, seguita dall'assunzione del mutuo e dalla sua connotazione soggettiva in termini di dolo o colpa grave, mentre nessuna rilevanza può annettersi al fatto che l'atto deliberativo con cui si stabilisce di procedere al finanziamento e il successivo atto contrattuale siano stati, o meno, dichiarati nulli, la Corte regolatrice ha ritenuto che la censura si risolve nella prospettazione di un *error in iudicando*, *“ovvero è corrispondente a quel che è denunciabile innanzi alla Suprema Corte soltanto avverso pronuncia del giudice ordinario in relazione all'articolo 360, primo comma, n. 3 c.p.c.”*.

LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI DI APPELLO E DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE DI APPELLO PER LA REGIONE SICILIA RIFERITE ALL'ANNO 2021

(V.P.G. ELENA TOMASSINI, V.P.G. CHARA VETRO E V.P.G. LUIGI D'ANGELO)

Sommario: 1. Premessa. 2. I profili pregiudiziali e preliminari. 2.1. La giurisdizione e la competenza. 2.2. La prescrizione. 2.3. L'insindacabilità delle scelte discrezionali. 3. Gli aspetti procedurali e processuali. 4. I casi di maggiore ricorrenza e attualità. 5. Le fattispecie particolari. 6. La revocazione di sentenze di appello. 7. L'azione revocatoria. 8. I giudizi di conto. 9. I giudizi ad istanza di parte. 10. I giudizi pensionistici.

1. Premessa.

La pandemia da Sars-CoV2, che, purtroppo, alla soglia del terzo anno non accenna ad allentare la propria pressione, ha continuato ad incidere sull'attività giurisdizionale della Corte dei conti, sia di primo grado che di appello.

In materia di applicazione della normativa “emergenziale”, emanata al fine di contenere il diffondersi della pandemia da COVID-19, è da segnalare la sospensione dei termini dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020, disposta dagli artt. 83 e 85 del D.L. n. 18 del 2020 e dall'art. 36 del D.L. n. 23 del 2020, le cui ripercussioni – in punto di tempestività/tardività nella relativa instaurazione – si sono manifestate sui giudizi celebrati in grado d'appello nell'annualità 2021.

Con ordinanza n. 6 del 24.3.2021, la Sezione I centrale d'appello della Corte dei conti ha ritenuto non applicabile la sospensione, ragionando nel senso che “*la sospensione dei termini processuali, nel processo contabile, potrebbe essere stata stabilita dal legislatore solo nella specifica ipotesi, prevista dall'art. 85, quarto comma, d.l. cit., di avvenuto rinvio della causa ai sensi del precedente comma 3, lett. f)*”. Trattandosi, nel caso di specie, di prima (e unica) udienza di trattazione (priva, dunque, del carattere di udienza “di rinvio”), la precitata normativa non andrebbe applicata.

La sentenza della Sezione I centrale d'appello n. 285 del 20.7.2021 ha affrontato, invece, il profilo della tempestività dell'appello, ex art. 178 c.g.c., rispetto alla notifica della sentenza, evidenziando espressamente che “*occorre tenere conto della sospensione straordinaria dei termini per l'emergenza Covid 19, ai sensi degli artt. 83 e 85 del D.L. n.18 del 2020 e dell'art. 36 del D.L. n. 23 del 2020*”.

2. I profili pregiudiziali e preliminari.

2.1. La giurisdizione e competenza.

In materia di giurisdizione, anche a seguito delle numerose sentenze 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. 197 del 24.5.2021, la I Sezione centrale d'appello – in materia di danni subiti da un comune, a seguito della prestazione di garanzie in favore della società a partecipazione totalitaria dell'amministrazione comunale – nel rigettare l'eccezione di difetto di giurisdizione, ha evidenziato che *“Il requirente ha infatti chiesto il risarcimento dei danni arrecati al Comune, e non di quelli arrecati alla società pubblica ... e la sentenza di primo grado ha accolto parzialmente la domanda giudiziale, senza pronunciarsi su ipotesi di danno da riconoscere alla società”*.

Con sentenza n. 32 del 15.2.2021, la stessa Sezione, nel trattare un'ipotesi di danno erariale derivato ad un comune dall'irregolare esecuzione dei lavori di sbancamento di un'area, ha precisato che nella finanza di progetto, caratterizzata dall'affidamento dei poteri e della correlativa responsabilità dell'intervento programmato, si è di fronte ad un caso tipico di esercizio privato di attività pubblicistiche, con conseguente instaurazione del rapporto di servizio.

Sempre la Sezione I, con sentenza n. 8 del 12.1.2021, ha statuito che *“laddove il requirente non prospetti, nemmeno astrattamente, un rapporto organico di diritto (ma anche di fatto) con l'ente (indebitamente) destinatario dei fondi pubblici, bensì esclusivamente un'attività di mero supporto collaborativo alla ideazione e realizzazione della truffa, non è ravvisabile la sussistenza di quel rapporto di servizio in capo al “collaboratore”, lato sensu inteso, dell'ente percettore, fungente da presupposto indefettibile per il riconoscimento della giurisdizione contabile su vicende di siffatto tenore”*.

Con sentenza n. 211 del 9.6.21 in materia di consorzi di ricerca, la Sezione I centrale d'appello, allineandosi alla giurisprudenza costante delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione, ha affermato la propria giurisdizione, statuendo che i medesimi sono costituiti per specifiche finalità di ricerca, *“con ciò inserendosi attivamente nel complessivo sistema universitario italiano (cfr. art. 91 bis, d.p.r. n. 382/1980), al fine di concorrere alla realizzazione della diffusione e promozione della conoscenza in campo artistico e scientifico, tutelati dall'art. 33 Cost.”*.

La sentenza n. 290 del 20.7.2021, resa sempre dalla Sezione I, ha affrontato il diverso profilo degli effetti del riconoscimento della giurisdizione (negata in primo grado) per uno solo dei

convenuti in giudizio. Nell'accogliere il gravame della Procura regionale, essa ha dato rilievo, in disparte la questione della configurabilità della società come *in house providing*, *“alla sussistenza di un rapporto di servizio occasionale – certamente idoneo a radicare, per pacifica giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione, la potestas iudicandi di questa Corte – instaurato da tale ente pubblico (o privato, non importa), per lo svolgimento di funzioni pubbliche istituzionali di competenza del Commissariato tramite l'istituto dell'avvalimento”*.

Interessante anche la soluzione processuale data alla problematica della trattazione della corresponsabilità da fatto illecito plurisoggettivo colposo, rimessa integralmente al giudice di primo grado, atteso il rischio di incidere sul riparto *pro quota* del danno erariale. Al riguardo, è stato statuito che tale rinvio integrale e comprensivo delle posizioni dei non appellanti non lede la loro posizione, suscettibile di una rivisitazione integrale in *prime cure* del concorso causale con un ulteriore soggetto, a loro sicuramente favorevole.

Sempre in materia di giurisdizione, la Sezione I centrale d'appello (con decisione n. 50 del 4.3.2021), sull'illegittima percezione di fondi U.E., ha statuito che *“l'erogazione di contributi comunitari avvenuta sulla base di dichiarazioni non veritiere del beneficiario in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti dalla vigente normativa configura un'ipotesi di danno erariale e rientra nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti”*, indipendentemente dal fatto che le erogazioni fossero, totalmente o parzialmente, a valere su provvista finanziaria dell'Unione europea (nel caso esaminato, *sub specie* di Fondo Europeo per la Pesca - F.E.P.).

La medesima Sezione I con sentenza n. 262 del 15.7.2021, sull'ipotesi di danno arrecato al Ministero della Giustizia dal curatore fallimentare, che fraudolentemente ha sottratto somme di danaro alla curatela, ha riconosciuto la propria giurisdizione poiché *“nell'ambito del rapporto di servizio, si colloca anche la figura del curatore fallimentare, a cui l'ordinamento (art. 30 legge fallimentare; R.D. n. 267/1942) attribuisce la qualifica di pubblico ufficiale”*.

Degna di essere segnalata è la sentenza della Sezione II centrale d'appello n. 373 del 28.10.2021 che, in merito al rapporto tra giurisdizione contabile e società *in house*, ha ampliato la nozione del c.d. “controllo analogo”, recependo i più recenti arresti del giudice della giurisdizione. In particolare, *“richiamando l'ordinanza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 14236 del 2020, ha rimeditato la nozione di controllo analogo, non ritenendo condivisibile che debba essere 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. Sono state ritenute ostative a tale interpretazione sia 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, sia l'evidente incompatibilità di tale accezione con i principi di autonomia patrimoniale e attribuzione della personalità giuridica che il codice civile riconosce alla società di capitali".

Interessante è, altresì, la sentenza sempre della Sezione II centrale d'appello, n. 123 del 23.04.2021 che, riformando la sentenza di primo grado, ha dichiarato il difetto di giurisdizione nei confronti di un soggetto estraneo alla P.A. che, tuttavia, aveva *"messo a disposizione i conti correnti delle proprie società estere su cui fare confluire i proventi dei fondi extrabilancio della p.a. ... poi utilizzati in parte per le dazioni illecite ... e per il resto incamerati personalmente"*.

La sentenza, premessa l'impossibilità di qualificare il soggetto in parola quale "agente contabile di fatto" o "amministratore di fatto" o "funzionario di fatto", non ha ritenuto dirimente la messa a disposizione, da parte del soggetto estraneo alla P.A., dei propri conti correnti, sui quali erano confluite le somme distratte, qualificate come pagamenti per attività consulenziale, specificando, sul punto, che *"L'attività dell'extraneus, rilevante ai fini della responsabilità penale accertata con sentenza passata in giudicato quale elemento sintomatico della partecipazione attiva all'accordo corruttivo, non è stata però ritenuta dimostrativa, ai fini della sussistenza del rapporto di servizio, e, in particolare, di un inserimento fattivo in nessuna delle fasi (richiesta, erogazione percezione, distrazione) attraverso cui si è esplicata l'attività illecita di gestione dei fondi pubblici, posta in essere dagli organi apicali della società e dai referenti politici in regione"*.

Ha negato, inoltre, la sussistenza della giurisdizione contabile, la sentenza della Sezione II centrale d'appello del 17.2.2021, n. 55, in relazione all'azione risarcitoria per danno all'immagine e danno da tangente arrecato da un dirigente alla società *in house*, emittente strumenti finanziari quotati sui mercati regolamentati, sul presupposto che alle società quotate sono applicabili esclusivamente le disposizioni del TUSP di cui agli artt. 8, comma 3, e 9, comma 9, e non l'art. 12 che disciplina la soggezione alla giurisdizione contabile per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società *in house* senza specificare l'aspetto, prevalente, della quotazione nei mercati regolamentati. Tuttavia, la prefata decisione è stata impugnata per cassazione dalla Procura generale.

Peculiare la questione di giurisdizione esaminata dalla decisione n. 343 del 21.7.2021 della Sezione III centrale d'appello, riguardante la sottoposizione alla giurisdizione contabile di organi di vertice del CNEL, per indebito rimborso di spese di missione.

Il Collegio, confermando la sentenza impugnata, ha dato atto della peculiarità degli organi di rilievo costituzionale che, non essendo inseriti nell'apparato amministrativo dello Stato-governo, non fanno capo allo Stato-amministrazione, bensì direttamente allo Stato-comunità (o

Stato-ordinamento), in posizione costituzionale di separatezza rispetto alle amministrazioni dello Stato. L'organo giudicante ha, inoltre, richiamato la delibera delle Sezioni riunite di questa Corte n. 2/2019, rilevando che *“escluso per il CNEL (al pari degli altri Organi di rilievo costituzionale) la soggezione al controllo di efficienza gestionale ex art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, le SSRR hanno, tuttavia, affermato la sussistenza della competenza in capo alla Sezione del controllo finanziario contabile (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato), il cui generale fondamento si rinviene nell'art. 100, comma 2, della Costituzione, dell'esame del rendiconto del CNEL ai fini della relativa verifica di regolarità contabile e finanziaria”*, aggiungendo, a tal riguardo, che *“Il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i principi stabiliti dall'Unione europea implicano che la spendita di denaro pubblico sia sottoposta ad un sindacato attento e puntuale in cui l'azione di responsabilità per danno erariale costituisce la chiusura del sistema”*.

La sentenza n. 460 dell'11.2.2021 della Sezione I centrale d'appello ha poi affermato la giurisdizione contabile nei confronti degli amministratori di una società partecipata (di secondo livello) da un ente locale, destinataria di pubbliche risorse per la realizzazione di un raccordo ferroviario rimasta incompiuta e comunque con difetti di costruzione.

Con decisione n. 424 del 15.10.2021, la Sezione III centrale di appello ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti sul rapporto giuridico avente ad oggetto lo svolgimento di attività proprie dell'amministrazione, qualora si tratti della violazione di obblighi del convenuto nella veste di agente dell'amministrazione, con rapporto di servizio pubblico. Nella specie, si trattava dei c.d. “servizi aggiuntivi” alla gestione dei siti museali (es. ristoro, promozione di eventi, ecc.) nell'ambito della concessione di servizio pubblico, che il D.Lgs. n. 42/2004 (c.d. “codice dei beni culturali”) prevede come modalità di valorizzazione e promozione dei beni culturali dai quali si possono ricavare delle entrate.

La medesima Sezione ha, invece, escluso la sussistenza della cognizione contabile (sentenza n. 323 del 7.7.2021), accogliendo l'appello di una società e dei legali rappresentanti, sul presupposto che le risorse erogate dalla Regione erano destinate alla realizzazione e diffusione di un CD-ROM e, quindi, sostanzialmente per acquisire una fornitura, che rappresentava *“soltanto il mezzo, lo strumento attraverso il quale si sarebbe poi svolta l'attività di promozione, questa sì di rilievo pubblicistico”*. Di conseguenza, è stata declinata la giurisdizione contabile, alla stregua dei principi più volte ribaditi dalla Cassazione (da ultimo, SS.UU., n. 2157 del 2021) *“secondo i quali non sussiste la giurisdizione contabile sulla domanda di danno erariale proposta nei confronti di un soggetto privato sulla base di un*

“petitum” sostanziale fondato sulla responsabilità contrattuale per inadempimento dell’obbligazione assunta, nel rapporto con la Regione, se tale rapporto non presenti, in concreto, i caratteri della relazione di servizio comportante l’assunzione, da parte della privato, di potestà pubblicistiche, nonché il suo inserimento, anche temporaneo, nell’organizzazione interna della Regione quale agente di questa”.

È stata poi affermata la giurisdizione contabile su una società finanziaria partecipata totalitariamente da un Ministero, che la utilizzava quale strumento operativo per gli interventi nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli compresi nell’allegato I del Trattato C.E., attraverso iniziative agevolate ovvero con interventi a condizioni di mercato, in questo caso agendo, in base a quanto disposto dalle norme comunitarie e nazionali vigenti, esclusivamente come socio di minoranza sottoscrivendo aumenti di capitale e, eventualmente, effettuando finanziamenti, sempre a condizioni di mercato. Sono stati ritenuti sussistenti, del pari, i presupposti del controllo analogo da parte del socio unico Ministero, che nominava gli amministratori e il collegio sindacale e vigilava sull’attività della società che era tenuta a trasmettere al Ministero, con cadenza annuale, una relazione sullo stato di attuazione dei progetti approvati entro il 31 dicembre dell’anno precedente e la programmazione delle attività per l’anno in corso, a contenuto predisposto e vincolato (Sez. III centrale d’appello, sentenza n. 381 del 2.9.2021).

La Sezione d’appello Sicilia, con sentenza n. 228 del 29.11.2021, ha affermato che *“Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti per il danno da disservizio arrecato da un magistrato per il reiterato e grave ritardo nel deposito dei provvedimenti di sua pertinenza e non del giudice ordinario civile ai sensi dell’art. 3 della legge n. 117 del 1988 sulla responsabilità civile dei magistrati. Infatti, l’art. 2, comma 3-bis della suddetta legge fa salva la possibilità di instaurare nei confronti dei magistrati anche il giudizio per responsabilità amministrativo-contabile. La normativa in materia di responsabilità civile del magistrato ha come fondamento quella di tutelare la sua indipendenza, mentre nell’ipotesi di danno all’erario non sono ravvisabile le peculiari esigenze di tutela sottese alle disposizioni contenute nella legge n. 117 del 1988 in materia di presupposti, di “filtri”, di garanzie e di limiti, anche dal punto di vista quantitativo, previsti nel caso di rivalsa promossa dal Presidente del consiglio dei Ministri nell’interesse dello Stato che abbia dovuto risarcire il terzo danneggiato”.*

In materia di competenza territoriale, risulta essere di rilievo la decisione 13.1.2021 n. 10, della Sezione III centrale d’appello, su cui *infra* per altre questioni. La decisione, nel contesto dell’impugnazione proposta dalla Procura regionale nei confronti di un’ordinanza della Sezione che aveva declinato la propria competenza in favore di altra Procura territoriale, ai sensi dell’art.

18, comma 3, c.g.c., ha ribadito la rilevanza pratica e applicativa del criterio della competenza territoriale, quale riflesso del principio della predeterminazione del giudice naturale da parte della legge, di cui all'art. 15, comma 1, Cost. e art. 6 C.E.D.U., nonché della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In detto contesto, i principi derogatori, quale quello di cui allo spostamento territoriale nel caso di istruttorie e giudizi contabili di qualsiasi natura nei quali un magistrato della Corte dei conti assume la qualità di parte, vanno applicati esclusivamente qualora l'atto di citazione evochi in concreto detto magistrato, la cui posizione era stata archiviata.

Riguardo la competenza territoriale nell'ipotesi di illecita percezione di contributi pubblici, si segnala la sentenza della Sezione II centrale d'appello n. 151 del 17.5.2021. Per l'appellante, il criterio di determinazione della competenza territoriale, di cui all'art. 18, comma 1, lett. b), del c.g.c. – basato sulla “sede” dell’“ufficio” dell'autore del danno e sul luogo di realizzazione della relativa condotta – sarebbe operante soltanto per i dipendenti pubblici ovvero per i “soggetti organici alla pubblica amministrazione”, mentre per i privati, invece, ciò che conta sarebbe il luogo in cui si è prodotto il pregiudizio alla stessa stregua di quanto avviene in materia di responsabilità extracontrattuale. La sentenza ha respinto detta tesi, fondata su un presupposto giuridico errato, *“costituito dall'assenza del rapporto di servizio (seppur soltanto funzionale) tra la convenuta-appellante e l'ente danneggiato, che dà luogo ad una responsabilità di tipo contrattuale e non già extracontrattuale; la percezione del contributo è stata ritenuta infatti idonea ad incardinare il rapporto di servizio”*.

2.2. La prescrizione.

Con riguardo alla sempre attuale questione dell'incidenza del tempo sull'azionabilità di un diritto, la Sezione I centrale d'appello, con sentenza n. 120 del 7.4.2021 – relativa al danno diretto e all'immagine in conseguenza di una vicenda di peculato – ha ribadito principi già in precedenza affermati e cioè che, in caso di doloso occultamento del danno, al criterio della conoscibilità oggettiva debba sostituirsi quello della concreta ed effettiva conoscenza (*ex plurimis*, in caso di omessi controlli, si considerino le pronunce nn. 65 e 74 del 2020, emesse dalla Sez. II centrale d'appello) e che il concorso colposo (omissivo) di altri soggetti nella causazione dell'illecito rende gli stessi astretti al regime prescrizione del compartecipe che abbia agito a titolo doloso e non il contrario (Sez. I centrale d'appello, n. 255/2017).

La stessa Sezione I è anche tornata a pronunciarsi (con la decisione n. 338 del 3.9.2021) sulla questione della prescrizione nel giudizio sulle “spese pazze” dei consiglieri regionali, ribadendo che *“a fondamento della prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale c'è il*

deposito del rendiconto o la presa d'atto dello stesso”.

In diversa pronuncia (n. 161 del 30.4.21), sempre relativa a spese dei Consiglieri regionali, la medesima Sezione ha ridefinito i contorni dell'istituto della messa in mora, evidenziando che *“è sufficiente la mera comunicazione del fatto costitutivo della pretesa, tenuto conto che si tratta di un atto non soggetto a formule sacramentali, avente l'esclusivo scopo di portare a conoscenza del debitore la volontà del creditore, chiaramente manifestata, di far valere il proprio diritto”.*

Con sentenza n. 228 del 23.6.2021, relativa al conferimento di incarico direttivo in carenza di titolo di studio, la Sezione I centrale d'appello ha ritenuto che, in considerazione della natura permanente del fatto dannoso, il danno si formi progressivamente assumendo, via via, i caratteri della certezza e della attualità – necessari per la proposizione dell'azione per il decorso della prescrizione – nel momento in cui vengono posti in essere i singoli pagamenti attuativi dell'atto illegittimo (in senso conforme, Sez. d'appello Sicilia, n. 75 dell'11.5.2021, in materia di danno derivante dalla violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione spettante ai dirigenti pubblici).

In materia di prescrizione in ambito di contributi pubblici, è stato affermato (nella pronuncia n. 334 del 23.8.2021), per un caso di revoca delle provvidenze economiche, che, essendo l'Ente danneggiato già venuto a conoscenza della mancata realizzazione delle opere destinarie del contributo pubblico, il danno si è cristallizzato in quel momento sotto il profilo oggettivo. La sentenza ha anche respinto la tesi secondo cui la prescrizione sarebbe dovuta decorrere dal rinvio a giudizio, inteso come momento di effettiva emersione del comportamento rilevante, a seguito della *“puntuale e precisa conoscenza dei fatti illeciti in un momento anteriore da parte dell'Amministrazione danneggiata, che aveva essa stessa sporto denuncia alla Procura penale”.*

La Sezione d'appello Sicilia (con la pronuncia n. 115 del 13.7.2021) ha, invece, ritenuto rilevante proprio il momento della richiesta di rinvio a giudizio per il caso di risarcimento del danno derivato da illecita percezione della prima quota di un contributo pubblico a destinazione vincolata, concesso per la realizzazione di un progetto imprenditoriale mai realizzato, ritenendosi il doloso occultamento del danno.

Di notevole interesse la sentenza n. 395 del 26.11.2021 della Sezione II centrale d'appello, che ha innovato l'orientamento giurisprudenziale pacifico circa l'efficacia interruttiva della prescrizione per effetto della costituzione di parte civile della P.A. danneggiata nel processo penale a carico dell'autore dell'illecito erariale. Il prefato arresto ha distinto l'ipotesi in cui la costituzione di parte civile avvenga fuori udienza o in udienza: nel primo caso, ai fini

dell'esplicarsi dell'effetto interruttivo della prescrizione erariale, necessita comunque la notifica dell'atto all'imputato ex art. 78 del codice di procedura penale.

La sentenza n. 79 del 10.3.2021 della Sezione III centrale d'appello ha affrontato il problema della decorrenza del termine prescrizionale nel caso in cui il danno erariale si manifesti progressivamente, statuendo che, in tema di prescrizione del diritto al risarcimento del danno permanente, cagionato dalla mancata destinazione, prevista nel progetto, di un immobile realizzato con contributi pubblici, il termine iniziale della causa estintiva inizia a decorrere il giorno successivo a quello nel quale il danno si è manifestato per la prima volta fino alla cessazione della predetta condotta omissiva e specificando, in tal modo, che il diritto al risarcimento si prescrive se non esercitato entro cinque anni dal momento in cui si realizza.

Analogamente, la richiamata decisione n. 424 del 2021 della medesima Sezione ha individuato il *dies a quo*, ai fini della decorrenza della prescrizione quinquennale, nel momento in cui sussistono sia la condotta *contra ius* che il danno che ne deriva come, nel caso di specie, alla fine di ogni anno nel quale avrebbe dovuto essere realizzata l'attività di promozione.

Per quanto riguarda poi il caso di concorrenti cui il danno è stato imputato a titolo diverso (responsabilità principale o sussidiaria), la decisione n. 20 del 19.01.2021 della Sezione III centrale d'appello ha escluso l'estensione anche al concorrente in via sussidiaria del più lungo termine applicabile a quello cui sia imputabile l'occultamento doloso del danno, atteso che il regime civilistico delle cause di interruzione della prescrizione prevede unicamente il concorso doloso tra i debitori e non lo stato soggettivo colposo.

Ormai definitivamente consolidato l'orientamento che, nel caso di "danno indiretto", individua il *dies a quo* del decorso della causa estintiva nel giorno nel quale la pubblica amministrazione ha risarcito il danno cagionato dal dipendente pubblico, tant'è che a quella data matura, ai sensi dell'art. 2935 c.c., il diritto dell'ente ad agire nei confronti del danneggiante e sorge una pretesa azionabile nei suoi confronti (Sez. III centrale d'appello, sentenza 23.11.2021, n. 507).

Ha escluso l'efficacia interruttiva permanente del termine prescrizionale conseguente all'adozione di un provvedimento di fermo amministrativo la decisione n. 6 dell'11.1.2021 della Sezione III centrale. Infatti, l'effetto sospensivo del fermo incide non sulla ragione del credito (danno erariale), ma sul c.d. "controcredito", ossia il debito che una P.A. diversa da quella che si assume danneggiata ha verso il terzo presunto danneggiante.

Valorizza l'inerzia dell'amministrazione e la sua conoscenza dei comportamenti dannosi, al fine di escludere la tempestività dell'azione risarcitoria erariale, la sentenza n. 316 del 22.6.2021 sempre della Sezione III centrale, in ipotesi di svolgimento di incarichi non

autorizzati dall'Ateneo di appartenenza da parte di un ricercatore universitario. Il Collegio ha escluso *“un impedimento effettivo – qualificabile alla stregua di occultamento doloso – che abbia ostacolato la scoperta del danno. Conseguentemente, non appare condivisibile la tesi sostenuta dalla Procura e fatta propria dal giudice di primo grado: l'insussistenza di una situazione di danno dissimulata e l'inerzia dell'Ateneo che ha omesso di compiere ... accertamenti che avrebbe potuto compiere agevolmente, determina che la conoscibilità del danno e dunque l'individuazione del dies a quo dell'esordio della prescrizione non può essere spostato talmente in avanti da coincidere con la data di conclusione delle indagini da parte della Procura”*.

2.3. L'insindacabilità delle scelte discrezionali.

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

A tal proposito, si segnala la sentenza della Sezione II centrale d'appello n. 155 del 20.5.2021 che, nel ribadire il granitico orientamento della giurisprudenza del giudice della giurisdizione ha precisato che *“l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 non priva il giudice contabile della possibilità di accertare la compatibilità delle scelte amministrative con i criteri di economicità ed efficacia, di cui all'art. 1, l. 7 agosto 1990, n. 241: <<essi assumono rilevanza sul piano, non già della mera opportunità, ma della legittimità dell'azione amministrativa e consentono, in sede giurisdizionale, un controllo di ragionevolezza sulle scelte della pubblica amministrazione, onde evitare la deviazione di queste ultime dai fini istituzionali dell'ente e permettere la verifica della completezza dell'istruttoria, della non arbitrarietà e proporzionalità nella ponderazione e scelta degli interessi, nonché della logicità ed adeguatezza della decisione finale rispetto allo scopo da raggiungere”* (Cass., SS.UU., 22 novembre 2019, n. 30527; Cass., SS.UU., 15 marzo 2017, n. 6820; Cass., SS.UU., 23 novembre 2018, n. 30419; Cass., SS.UU., 1° febbraio 2019, n. 3159; Cass., SS.UU., n. 10814 del 2016; Cass., SS.UU., nn. 5490/2014 e 4283/2013). *Il giudice contabile non viola, dunque, i limiti esterni della propria giurisdizione, quando, come nel caso di specie, accerta la mancanza di conformità delle condotte di amministratori pubblici rispetto ai parametri normativi di efficienza, efficacia e legalità (in tal senso anche Corte dei conti, Sez. III, n. 105 del 12 giugno 2019; Corte dei conti, Sez. III, n. 105 del 12 giugno 2019; Corte dei conti, Sez. II, 22.09.2017 n. 637; id. 11.10.2018 n. 590; 19.03.2019 n. 85)”*.

Di particolare rilievo la decisione della Sezione III centrale d'appello n. 350 del 30.7.2021, anche perché ne è derivato un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato –

promosso da una regione avverso la Corte dei conti per supposta invasione dei suoi poteri costituzionali – davanti alla Corte costituzionale e attualmente pendente.

Tra i punti particolarmente interessanti affrontati, la decisione ha statuito che non rientra nella manifestazione del potere discrezionale del Consiglio regionale, come tale insindacabile nel merito da parte del Giudice contabile, l'adozione di una delibera di ricapitalizzazione di una società partecipata interamente dall'ente territoriale. È stato ritenuto che la valutazione del comportamento degli amministratori, come prospettata nell'atto di citazione, è volta alla verifica della conformità di detta delibera alle regole di sostegno finanziario delle società a partecipazione pubblica, alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato e ad accertare il rispetto dei principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa.

La medesima decisione, confermando sul punto la sentenza di primo grado, ha altresì respinto la tesi degli appellanti, per i quali le delibere di ricapitalizzazione di una società partecipata dalla regione e adottati da un'assemblea legislativa regionale rientrino nei c.d. "atti politici".

È stato così negato che – accertata la natura meramente gestionale degli atti – possano estendersi alle assemblee regionali le medesime prerogative delle Camere legislative (cfr. art. 122, comma 4, Cost.), con conseguente valutazione del provvedimento che ha disposto l'aumento di capitale della società a partecipazione pubblica alla stregua della normativa, nazionale e comunitaria, che regola il finanziamento degli organismi partecipati ed i limiti agli aiuti di Stato.

Pertanto, sussiste la grave colpa dei canoni di diligenza, perizia, attenzione e cura dell'interesse pubblico, accertata *ex ante*, in presenza di una dimostrata e cosciente sottovalutazione, da parte degli amministratori regionali, delle notizie specifiche e degli indicatori che segnalavano lo stato di sostanziale decozione della società partecipata, le cui perdite sono state successivamente coperte attraverso l'adozione di una delibera di aumento del capitale sociale.

Tale colpa sussiste anche per i consiglieri regionali che non avevano, a loro dire, deleghe in materia o competenze specifiche nella materia della gestione delle società partecipate.

3. Gli aspetti procedurali e processuali.

La Sezione I centrale d'appello, con la decisione n. 242 del 1.7.2021, nel pronunciare l'inammissibilità dell'appello di parte pubblica per tardività in presenza di cause inscindibili, ha ricordato la regola del cosiddetto effetto bilaterale, secondo la quale la notificazione della decisione fa decorrere il termine breve sia per il procedente che per il ricevente.

Al quesito, poi, se il gravame possa essere convertito in appello incidentale tardivo, la Sezione ha risposto nel senso che *“pur essendo ammesso l’appello tardivo, ovvero promosso oltre detta scadenza, ai fini della sua ammissibilità lo stesso deve possedere uno specifico nesso di consequenzialità con l’anteriore e tempestiva impugnativa principale o incidentale, nel senso che lo specifico interesse ad appellare deve essere sorto da questa”*.

Sempre in punto di ammissibilità dell’atto di appello di parte pubblica, la sentenza della Sezione II centrale d’appello n. 112 del 12.4.2021 ha affrontato la questione dell’ammissibilità di una impugnazione in presenza di conclusioni “assolutorie” per carenza del nesso causale, rassegnate dal rappresentante della Procura regionale in udienza – di segno contrario a quelle esposte nell’atto di citazione – e “receptite” nella sentenza di proscioglimento di primo grado.

Il Collegio ha ritenuto ammissibile l’impugnazione escludendosi, nello specifico, che si fosse concretizzata sia una rinuncia agli atti (anche per mancanza di una espressa accettazione della ritenuta rinuncia da parte dei difensori in udienza, tra l’altro sforniti di una specifica procura *ad hoc*), sia una rinuncia all’azione e precisando che *“se in capo al Procuratore regionale deve ritenersi salvaguardato il potere di ridurre la domanda nei confronti dei convenuti, soprattutto qualora ciò si risolva in un ridimensionamento del quantum debeatur, deve, per contro, escludersi che il rappresentante della pubblica accusa, in udienza, possa rinunciare alla domanda proposta nei confronti di alcuno dei consorti in lite”*, facendo da ciò conseguire che *“la rinuncia alla domanda proposta nei confronti di taluno dei soggetti convenuti non può che implicare una sostanziale rinuncia all’azione (vietata nei giudizi di responsabilità), a meno che non si traduca in una vera e propria rinuncia agli atti, da esternarsi nel rispetto delle prescrizioni codicistiche, con l’effetto di produrre l’eventuale estinzione parziale del giudizio (Cass. civ., Sez. II, 17 dicembre 2013, n. 28146)”*.

In materia di appello incidentale condizionato e prospettazione di profili diversi da quelli oggetto dell’appello principale, la Sezione d’appello Sicilia, con sentenza n. 200 del 29.11.2021, ha stabilito che *“L’appello incidentale, indipendentemente dalla sua qualificazione come condizionato, può avere ad oggetto aspetti diversi rispetto all’oggetto dell’impugnazione principale, ed è ammissibile purché sia funzionalmente collegato all’esigenza di ottenere un risultato giuridicamente apprezzabile e non altrimenti conseguibile se non con l’intervento del giudice”*.

Rilevante per la problematica processuale dello *ius superveniens* in appello è la sentenza della Sezione II centrale d’appello n. 95 del 18.3.2021 che, soffermandosi sull’istituto del “nuovo” dolo erariale di cui all’art. 21 del D.L. 16 luglio 2020 n. 76, c.d. “decreto Semplificazioni”, ha precisato 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. 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 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. Anche qualora vi volesse anettere valore processuale allo jus superveniens, in virtù del principio espresso dal brocardo latino tempus regit actum, la restrizione in questione non potrebbe farsi retroagire al momento in cui essa non operava per il p.m. contabile, al quale, diversamente opinando, sarebbe poi paradossalmente preclusa una integrazione probatoria in appello, giusta il disposto dell'art. 194 c.g.c. (in termini, Sez. I App. sent. n. 234/2020 e n. 263/2020). Per tali motivi, la sollevata questione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 7 c.e.d.u. per l'interposizione dell'art. 117 Cost., è manifestamente infondata".

In materia di acquiescenza, la decisione della Sezione III centrale d'appello del 15.01.2021, n. 10 ha escluso che tale situazione ricorra nel pagamento, da parte dei condannati in primo grado, degli importi stabiliti dalla sentenza impugnata, senza riserva di ripetizione. Il fenomeno dell'acquiescenza deve, infatti, consistere in un comportamento incompatibile con la volontà di impugnare, il cui accertamento presume l'assoluta certezza e univocità.

La medesima Sezione, con la decisione 15.10.2021 n. 424, ha statuito che l'impugnazione parziale di una sentenza comporta, a mente dell'art. 177, comma 4, c.g.c., l'acquiescenza sulle parti non appellate, atteso il principio di consumazione del potere di impugnazione di cui all'art. 198 del codice di giustizia contabile. Pertanto, l'appellante incorre nell'acquiescenza tacita, relativamente ai capi della decisione non espressamente assoggettati a critica specifica.

Sempre in tema di specificità dell'appello, la sentenza n. 117 del 18.3.2021 della citata Sezione III ha ribadito che, poiché il giudizio in grado d'appello non costituisce un c.d. "*novum iudicium*", bensì una *revisio prioris instantiae* rispetto al precedente, ai sensi dell'art. 190 c.g.c., l'appellante ha l'onere di indicare, a pena d'inammissibilità, i punti della decisione impugnata contestati (profilo volitivo: art. 190, comma 2, c.g.c.), con una motivata critica (profilo argomentativo e censorio-causale), non potendo limitarsi a riproporre le argomentazioni e deduzioni esposte in primo grado. E, nella specie, ha rimarcato che in materia dell'elemento soggettivo della colpa grave, l'onere probatorio del requirente avrebbe dovuto riguardare lo scostamento dai canoni di buona amministrazione, nonché l'esigibilità in concreto del comportamento dovuto in relazione alla situazione di fatto, anziché limitarsi a ribadire

l'illegittimità del comportamento degli appellati.

Sul peculiare profilo dell'impugnabilità di una sentenza di ottemperanza, si è pronunciata la Sezione I centrale d'appello, con sentenza n. 488 del 2.12.2021, che ha escluso tale appellabilità, così statuendo: *“Nel giudizio di ottemperanza è stata prevista una specifica competenza in unico grado che non soggiace all'ordinario regime impugnatorio. Ne consegue l'inammissibilità dell'impugnazione di una sentenza di appello, resa in tale materia, impugnabile unicamente mediante il rimedio straordinario della revocazione ovvero per i soli motivi inerenti la giurisdizione ai sensi degli artt. 207, c.g.c., e 111, c. 8, Cost.”*.

La diversa questione di vizio da omessa pronuncia, affrontata con sentenza n. 197 del 24.5.2021 dalla Sezione I centrale d'appello, è stata valutata richiamando il principio per il quale esso può essere fatto valere soltanto con riguardo alla mancanza di una decisione da parte del giudice in ordine ad una domanda che, ritualmente e incondizionatamente proposta, richiede una pronuncia di accoglimento o di rigetto. Pertanto, il vizio stesso va escluso in relazione ad una questione, esplicitamente o anche implicitamente, assorbita in altre statuizioni della sentenza e che è, quindi, suscettibile di riesame nella successiva fase del giudizio, se riprospettata con specifica censura (Cass., sent. n. 3417/2015).

Sempre in detta materia, la Sezione III centrale d'appello, con la sentenza n. 44 del 2.02.2021, ha negato la sussistenza del vizio di omessa pronuncia, per violazione dell'art. 101, comma 3, c.g.c., quando la decisione adottata comporti una statuizione implicita di rigetto della domanda o eccezione formulata dalla parte. Nel caso di specie, il giudice di *prime cure* aveva ritenuto la genericità delle circostanze dedotte per sorreggere la domanda autonoma risarcitoria per lucro cessante, nonché la loro inidoneità a dimostrare l'esistenza dei fatti costitutivi della domanda, così da dirsi insussistente la violazione dell'art. 101, comma 3, c.g.c., per omessa pronuncia, poiché ricorreva una motivazione (sia pure sintetica), la quale integra un'ipotesi di implicito rigetto, per mancato assolvimento dell'onere di cui all'art. 2697 del codice civile.

Circa l'ambito di applicabilità dell'istituto della *compensatio lucri cum damno*, la Sezione I centrale d'appello si è pronunciata, con la decisione n. 238 del 25.6.2021, sul caso di prestazione lavorativa resa in assenza dei presupposti di legge, chiarendo che, per la fattispecie di indebito inserimento nelle graduatorie permanenti il cui presupposto era il superamento di un precedente concorso, in mancanza di titolo abilitativo, il danno consiste nelle retribuzioni erogate. *“Correttamente, peraltro, la Corte territoriale, in applicazione del principio di cui all'art.1, comma 1-bis, della legge n. 20/1994, in via equitativa, ha valutato l'utilità delle prestazioni rese, nella misura di un terzo della retribuzione percepita”*.

Con sentenza n. 117 del 2.4.2021, la Sezione I centrale d'appello si è pronunciata sul profilo

della irregolarità della notifica, *“effettuata nelle forme previste dall’art. 140 c.p.c., ma senza che risulti che la raccomandata informativa dell’avvenuto deposito dell’atto presso la Casa Comunale sia stata ricevuta dai destinatari o, quanto meno, pervenuta nella sfera di conoscibilità dei medesimi”*, in mancanza della c.d. “cartolina di ritorno”, essendo presenti solo le ricevute di invio.

Sempre in materia di correttezza della notifica, la Sezione I centrale d’appello, con il provvedimento n. 116 del 2.4.2021, ha stabilito che *“l’assoluta riserva della notificazione a mezzo posta – riconosciuta, nel periodo antecedente alla novella normativa del 2011, al fornitore universale del servizio postale per la capacità di attribuire efficacia fidefaciente agli atti compiuti, a differenza dell’incaricato di un servizio di posta privata perché privo della qualità di pubblico ufficiale – è giunta al suo termine”*. Riconoscendo, così, apertamente che, dalla data del 30 aprile 2011, gli invii raccomandati riguardanti atti diversi da quelli in senso stretto giudiziari *“possono essere stati oggetto di notifica anche tramite operatore postale privato in possesso dello specifico titolo abilitativo costituito dalla licenza individuale”*.

Inoltre, la Sezione d’appello Sicilia, con sentenza 25.11.2021, n. 194, ha statuito che *“Ai fini della ritualità dell’atto di messa in mora per l’efficacia interruttiva del termine di prescrizione dell’azione risarcitoria erariale, occorre che la notifica dello stesso ai sensi dell’art. 140 sia effettuata seguendo l’apposito procedimento; a tal fine, non è sufficiente l’allegazione dell’avvenuta spedizione della raccomandata con cui il destinatario è notiziato del deposito di copia dell’atto nella Casa comunale ma è necessario che, dall’avviso di ricevimento e dalle annotazioni che l’agente postale appone quando lo restituisce al mittente si possa evincere che l’atto è pervenuto nella sfera di conoscibilità del destinatario. Pertanto, la mancanza di tale avviso o il deposito di un atto del tutto privo di indicazioni comporta la nullità della notificazione dell’atto di messa in mora e la conseguente inidoneità ad interrompere il termine prescrizionale”*.

In tema di corretta instaurazione del contraddittorio, la Sezione I centrale d’appello, nel pronunciare, con sentenza n. 198 del 26.5.2021, l’estromissione di una parte per carenza dei presupposti, ha *“rilevato che la s.p.a. non è intervenuta adesivamente nel giudizio di primo grado, pur essendone titolata ex art. 85 c.g.c. e, pertanto, l’avvenuta notifica dell’appello anche alla predetta società da parte degli appellanti deve essere considerata come una mera litis denuntiatio, piuttosto che come una vocatio in ius”*.

Sempre sul medesimo argomento, la Sezione I centrale d’appello, con sentenza n. 213 del 14.6.2021, ha analizzato la richiesta di sollevare questione di legittimità costituzionale dell’art. 83, commi 1 e 3, c.g.c. per contrasto con gli articoli 3, 24, 97 e 111 Costituzione e conseguente

illogicità e contraddittorietà della sentenza per non aver disposto, a seguito dell'accertamento del contributo causale di altri soggetti nella determinazione del danno, la trasmissione degli atti al pubblico ministero.

A tal proposito, ha statuito che, nel caso di specie, difettando il requisito della rilevanza di tale contributo causale, non essendo emersi né sopravvenuti fatti nuovi, il Collegio territoriale correttamente ha ritenuto di non trasmettere gli atti al pubblico ministero.

Ancora in tema di contraddittorio e sua integrazione d'ufficio nel caso di sopravvenuto fallimento della società convenuta in giudizio, si segnala la decisione della Sezione II centrale d'appello n. 54 del 15.2.2021, che ha negato che il giudice, in assenza di iniziativa del P.M. sul punto, possa porre rimedio in appello, *“attraverso iniziative officiose, volte ad estendere il novero dei soggetti coinvolti. Infatti, un potere di integrazione del contraddittorio per ordine del giudice è astrattamente esercitabile, in appello, solo al verificarsi delle peculiari evenienze indicate nell'art. 183, comma 1, c.g.c., che nella specie non ricorrevano, dovendosi escludere che la prospettazione di una responsabilità di tipo solidale possa imprimere carattere inscindibile all'azione che vede coinvolti più soggetti nella produzione del danno (cfr. Cass., sent. n. 20692 del 13/10/2016). In questa prospettiva, la mancata adozione, da parte del primo giudice, in fase di avvio della trattazione, di misure istruttorie volte a permettere l'ingresso nel giudizio del fallimento, ha compromesso l'integrità iniziale del contraddittorio, ripercuotendosi sul successivo corso del processo”*.

Interessante è la decisione n. 179 del 17.05.2021 della Sezione I centrale d'appello, che ha affrontato la problematica della c.d. “terza via” scelta dal giudice senza un previo contraddittorio tra le parti, in violazione dell'art. 101 c.p.c., applicabile al giudizio contabile in virtù dei richiami contenuti nell'art. 91, comma 5 e nell'art. 7 c.g.c., in quanto espressione di principi generali. In accoglimento del gravame della Procura regionale, è stata rinviata la decisione al primo giudice, ai sensi dell'art. 199 c.g.c., poiché non era stata sottoposta al contraddittorio la questione concernente l'adozione, da parte di amministratore comunale, di comportamenti elusivi delle regole del patto di stabilità interno di cui all'art. 1, comma 111-ter, della legge 13 dicembre 2010, n. 220.

La Sezione III centrale d'appello ha poi dichiarato l'improcedibilità dell'appello nel caso di mancata esecuzione dell'ordinanza collegiale con la quale è stata disposta l'integrazione del contraddittorio, respingendo, successivamente, perché carente di interesse, l'istanza di rimessione in termine per impugnare e di accesso agli atti (sentenza n. 20 del 19.1.2021).

Sul dibattuto tema della validità dell'atto di citazione in relazione con l'invito a dedurre, la Sezione I centrale d'appello, con sentenza n. 326 del 27.7.2021, ha respinto l'appello avverso

una sentenza che aveva sancito l'inammissibilità dell'azione per violazione dell'art. 87 c.g.c., riconoscendo una significativa modifica dell'impostazione accusatoria originaria. Di segno analogo, sempre la Sezione I, con sentenza n. 343 del 6.9.2021, ha stigmatizzato l'alterazione della necessaria simmetria tra l'invito a dedurre e la citazione, *“essendo consentito apportare variazioni solo chiarificatrici del contenuto dell'azione (emendatio), al di là delle quali sarebbe violato il generale divieto di mutatio libelli, attraverso l'introduzione in sede processuale di fatti costitutivi sino ad allora mai delineati – né in sede di invito a dedurre, né con il primo atto di citazione”*.

Ha ribadito la tradizionale impostazione la sentenza n. 344 del 21.7.2021 della Sezione III centrale, per la quale non vi è *“necessaria piena corrispondenza tra invito a dedurre e citazione, essendo anzi fisiologico che sussista una difformità di fatti e valutazioni, se non altro in relazione a quanto dedotto dagli interessati, purché rimanga immutato il nucleo essenziale del petitum e della causa petendi”*.

Sulla specifica ipotesi di richiesta di sospensione della sentenza d'appello a seguito di proposizione del ricorso in Cassazione, la Sezione I centrale d'appello, con ordinanza n. 30 del 26.7.2021, nel dichiarare il ricorso inammissibile, ha evidenziato che *“La menzionata previsione di cui all'art. 208 c.g.c., nel prevedere una generale inidoneità del ricorso per cassazione a sospendere gli effetti della sentenza impugnata, fa esplicitamente salvo il caso di cui all'art. 209, vale a dire quello di contemporanea pendenza di un ricorso per revocazione. Il Collegio ritiene che il legislatore abbia, pertanto, introdotto, nel giudizio contabile, una peculiare e specifica disciplina per la tutela cautelare nel caso di ricorso per cassazione, circoscritto ai soli motivi inerenti alla giurisdizione. Non può, pertanto, richiamarsi l'applicazione dell'art. 373 c.p.c. poiché, in virtù di quanto previsto dall'art. 7, comma 2, del c.g.c., le disposizioni del Codice di procedura civile, all'infuori di quelle espressamente indicate, trovano applicazione nel processo contabile solo in quanto espressione di principi generali, non rinvenendosi, pertanto, il rinvio dinamico di cui all'art. 26 del r.d. 1038/1933, ormai abrogato”*.

Sul rapporto tra risarcimento del danno e istituto della confisca, la Sezione d'appello Sicilia, con la sentenza n. 10 del 26.1.2021, ha ribadito l'orientamento, già consolidato, secondo cui *“Le somme confiscate nulla hanno a che vedere con la quantificazione del danno subito dall'Amministrazione che deve essere risarcita, indipendentemente dalla pena accessoria della confisca inflitta”* (Corte dei conti, Sez. III centrale d'appello, sent. n. 676/2016). Nello stesso solco, la decisione n. 71 del 4.3.2021 della Sezione III centrale d'appello, per la quale la confisca per equivalente (art. 322-ter c.p.) è misura di sicurezza, di natura sanzionatoria ed

affittiva, che non costituisce risarcimento del danno in favore dell'amministrazione danneggiata, tra l'altro diversa dal soggetto a cui vengono devolute le somme (Ministero della Giustizia/Fondo unico giustizia).

In ordine alla ripartizione dell'onere della prova, la Sezione I centrale d'appello, con la sentenza n. 121 del 7.4.2021, ha confermato la condanna di una ONLUS al pagamento di una somma per aver distratto somme erogate dal Ministero per finalità pubbliche, atteso che *“a fronte della mancata presentazione del rendiconto, cioè della mancata prova del corretto utilizzo del finanziamento pubblico, non può non rilevarsi una fattispecie di responsabilità amministrativa contabile per illecita distrazione di un finanziamento pubblico dalla sua specifica finalità”*.

In tema di onere probatorio in merito alla dimostrazione dell'occultamento doloso del danno a fronte di una condotta omissiva posta in essere in spregio ad un obbligo giuridico di attivarsi, si segnala la sentenza della Sezione II centrale d'appello n. 165 del 26.5.2021 che, contrariamente alle statuizioni del primo giudice, afferma che *“La giurisprudenza contabile, ha ritenuto che l'occultamento doloso può realizzarsi anche attraverso un comportarsi semplicemente omissivo del debitore avente a oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge”*.

In materia di esiti del giudizio, conclusioni diverse rispetto agli ordinari casi di pronuncia di condanna/assoluzione si sono avute in ipotesi di intervenuta cessazione della materia del contendere, che è stata pronunciata con sentenza n. 173 del 5.5.2021, su ipotesi di percezione illecita di finanziamenti comunitari a carico del FEAGA e del FEASR, a seguito dell'integrale pagamento delle somme in contestazione (con ordine di dissequestro); con sentenza della Sezione I centrale d'appello n. 39 del 20.2.2021, su ricorso per ottemperanza in materia pensionistica, a seguito di spontanea esecuzione da parte dell'INPS. In altri casi (Sez. centrale I d'appello, n. 225 del 16.6.2021) il giudizio è stato estinto per rinuncia agli atti. All'esito di rito abbreviato, il giudizio è risultato concluso, in talune ipotesi, con sentenza di estinzione (Sez. I centrale d'appello, n. 374 dell'8.10.2021), talvolta, con decreto (n. 2 del 28.5.2021), in presenza di favorevole parere della Procura Generale.

Per la decisione n. 74/2021 già citata, la Sezione III centrale d'appello, nell'ambito dell'istituto dell'estinzione del giudizio di interpretazione, ad istanza di parte, ha sottolineato la differenza tra la disciplina del codice di procedura civile (che prevede tre specifiche ipotesi di estinzione del giudizio: rinuncia agli atti, rinuncia all'azione ed inattività delle parti), e quello di giustizia contabile, che annovera le sole ipotesi di rinuncia agli atti del processo (art. 110 c.g.c.) e di inattività delle parti (art. 111 c.g.c.), subordinando gli effetti della prima (110, comma

3, c.g.c.) “*all’accettazione fatta dalla controparte nelle debite forme*”, indipendentemente dalla costituzione in giudizio di quest’ultima. Pertanto, nel giudizio di interpretazione ai sensi dell’art. 110, comma 3, del c.g.c., l’accettazione della rinuncia agli atti deve intervenire ad opera della parte “costituita”, analogamente a quanto previsto dalla corrispondente disposizione del codice di rito civile.

La Sezione I centrale d’appello ha rigettato (nn. 123 e 124 del 7.4.2021) il motivo di gravame relativo alla duplicazione di azioni, alla violazione del principio del giusto processo e del *ne bis in idem*, sottolineando che “*la responsabilità erariale presenta una peculiare connotazione rispetto ad altre forme di responsabilità, determinata dalla accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli meramente risarcitori ... La costante giurisprudenza ritiene non sussista alcuna pregiudizialità tra giudizio penale e contabile... Secondo la Corte di Strasburgo, alla luce delle conseguenze patrimoniali e della natura compensativa, l’applicazione alla controversia contabile dell’art. 6 par. 1 della Convenzione, trova applicazione solo per i profili civilistici. Quanto precede esclude quindi l’applicazione al processo per responsabilità erariale dei principi di garanzia previsti per le sanzioni “penali”; tra di esse, il principio del ne bis in idem*”.

Sullo stesso argomento, la stessa Sezione I, con sentenza n. 337 del 17.12.2021, ha statuito che “*Il principio del ne bis in idem opera anche nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, ma lo stesso si configura solo a fronte di un duplice giudizio che abbia condotto a due pronunce nel merito e non già quando il primo giudizio si sia concluso con mera statuizione processuale di inammissibilità della domanda per un vizio processuale ...: in tale seconda evenienza l’azione del P.M. è dunque riproponibile nei limiti temporali della prescrizione*”.

Con sentenza n. 346 del 9.9.2021, la Sezione I centrale d’appello ha statuito sull’ipotesi in cui, con riferimento ai documenti per i quali è stata riscontrata la contraffazione in sede penale, uno degli appellanti ha lamentato la violazione degli artt. 14 e 105 c.g.c., essendo riservata all’autorità giudiziaria ordinaria la risoluzione degli incidenti di falso. Sul punto, è stato rimarcato che tale procedimento è volto a rimuovere l’efficacia probatoria privilegiata di alcune tipologie di documenti ovvero di atti pubblici e di scritture private autenticate, riconosciute o verificate. Al di fuori di queste categorie, non quindi le scritture private apertamente disconosciute, non sussistono particolari preclusioni al fine di confutare la loro autenticità.

Sul profilo della difesa affidata a soggetto non abilitato non trattandosi di avvocato cassazionista, la Sezione I centrale d’appello (n. 50 del 4.3.2021) ha ribadito che “*l’atto di appello non sottoscritto da un legale abilitato deve ritenersi inammissibile per mancata valida instaurazione del rapporto processuale, essendo nullo l’atto difensivo prodotto da un soggetto*

sfornito dello ius postulandi dinanzi al giudice adito”.

Con la decisione n. 57 del 24.2.2021, la Sezione III centrale ha ritenuto priva di pregio l'eccepita nullità degli atti istruttori e processuali, di cui all'art. 51, commi 1 e 3, c.g.c., atteso che l'apertura del fascicolo istruttorio era supportata da una notizia di danno che, sia pure sfornita delle caratteristiche della denuncia, come definita nella sentenza di primo grado, era però connotata da specificità e concretezza, alla luce delle coordinate ermeneutiche della sentenza n. 12/2011/QM delle Sezioni riunite della Corte dei conti (nella specie, erano descritte in maniera puntuale le anomalie nelle procedure di acquisto di beni e servizi e le presunte inosservanze delle norme disciplinanti le procedure concorsuali in materia di pubblici appalti).

La sentenza n. 121 del 22.3.2021 (citata anche *retro*, punto 2.1) della Sezione III centrale d'appello ha negato la legittimazione ad agire della Procura regionale, in relazione alla domanda di risarcimento del danno arrecato ad un comune, per effetto dell'omesso riversamento dell'imposta di soggiorno e diretta nei confronti del fallimento dell'impresa individuale, in persona del curatore.

È stato, infatti, ritenuto che, qualora il credito comunale sia stato ammesso al passivo nella procedura fallimentare e la domanda della Procura contabile sia diretta unicamente a far valere tale obbligo risarcitorio, essa si cumula, duplicandola, con l'accertamento del credito nell'ambito della procedura fallimentare. Per converso, con la decisione n. 10 del 13.1.2021, in tema di ammissibilità, proponibilità e sussistenza dell'interesse ad agire della Procura regionale, per l'impugnazione di un'ordinanza di una Sezione giurisdizionale che ha deciso sulla competenza territoriale, è stata statuita la sussistenza, in capo alla Procura regionale, un potere di azione (giuridicità dell'interesse ad impugnare) che non può esserle inibito, vantando un interesse attuale e concreto a far valere il foro territoriale in cui esercita le prerogative garantite dalla legge.

In altri termini, non sussiste alcuna situazione di incompatibilità funzionale determinata da un asserito coinvolgimento di un magistrato della Corte dei conti, rilevando solo la sua presenza in concreto nel processo, in specie esclusa, in quanto archiviata dalla Procura regionale.

La citata decisione n. 350 del 2021 della Sezione III centrale ha statuito, in punto di interesse all'impugnazione della parte totalmente vittoriosa in primo grado che aveva lamentato la non correttezza di alcune parti della motivazione della sentenza di assoluzione di merito, la necessità che esso sia sorretto da concretezza e attualità al momento del gravame, non potendosi utilizzare il processo in previsione di possibili e futuri ulteriori effetti favorevoli per la parte, ivi compresa la correttezza giuridica della decisione, conseguendone, dunque, la declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione.

La decisione n. 530 del 21.11.2021 della Sezione III centrale ha poi ribadito che, in caso di condanna al risarcimento del danno da parte del giudice contabile, la trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio è regolamentata secondo un modello diverso da quello dell'obbligazione di diritto comune, in quanto è condizionata alla sussistenza *“dell'illecito arricchimento del dante causa”* e del *“conseguente indebito arricchimento degli eredi”*. Alla luce di tale quadro normativo, è stata dichiarata l'immediata estinzione del giudizio, su conforme richiesta del P.M., ai sensi dell'art. 108, comma 6, del codice di giustizia contabile.

4. I casi di maggiore ricorrenza e attualità.

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

Risolta la questione di massima se, in ipotesi di danno erariale conseguente all'illecita erogazione di emolumenti *lato sensu* intesi in favore di pubblici dipendenti, la quantificazione dovesse essere effettuata al netto o al lordo delle ritenute fiscali IRPEF, operate a titolo di acconto sugli importi liquidati, con sentenza n. 24/2020/QM, depositata il 24 ottobre 2020 (la quantificazione *“deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo”*), era stata successivamente proposta, sempre da parte della Sezione I centrale d'appello, la Q.M. sul quesito: *“se, in ipotesi di danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53 commi 7 e 7 bis del D.L.vo 165 del 2001 da parte di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la p.a. tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione sia da effettuarsi al netto o al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo d'acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate per la medesima causale sul reddito imponibile”*, sul presupposto che la sentenza n. 24/2020 non abbia riguardato l'omesso riversamento dei compensi, ma la questione più generale della percezione di indebiti emolumenti e che non vi sia coincidenza tra l'ente che eroga il compenso rispetto a quello cui debba essere riversato che non possiede la qualifica di sostituto di imposta.

Sul punto sono intervenute le Sezioni riunite, con sentenza n. 4/2021/QM (di inammissibilità per vizi procedurali) e successivamente con sentenza n. 13/2021/QM dell'11.10.2021 in cui è stata scrutinata l'ipotesi in cui l'amministrazione (o il privato) in favore del quale l'incarico è stato svolto e che ha liquidato il compenso al dipendente percettore sia soggetto *“diverso”* dall'amministrazione alla quale il compenso dev'essere riversato da chi ha pagato l'incarico stesso.

La sentenza ha concluso nel senso che *“in ipotesi di danno erariale conseguente all’omesso versamento dei compensi di cui all’art. 53, comma 7 e ss., d. lgs. n. 165 del 2001 da parte di pubblici dipendenti (o comunque di soggetti in rapporto di servizio con la PA tenuti ai medesimi obblighi) la quantificazione sia 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”*. Le Sezioni territoriali hanno prontamente recepito le indicazioni fornite dall’Organo nomofilattico. In particolare, *ex pluribus*, la Sezione I centrale d’appello con sentenza n. 25 del 25.2.2021.

Interessante risulta essere la sentenza della Sezione II centrale d’appello del 20.5.2021 n. 155, in tema di accertamento del nesso causale nella responsabilità erariale, laddove il Collegio, posta la distinzione tra le regole operanti nel processo civile e il processo penale, al riguardo ha ribadito l’applicazione, nel processo erariale, del principio del *“più probabile che non”*.

In materia di affidamento all’esterno di un ente di incarichi retribuiti molteplici sono le fattispecie all’analisi delle Sezioni d’appello. La Sezione I, con sentenza n. 276 del 16.7.2021, ha accolto – per mancanza di prova sulla sussistenza del danno erariale – l’appello su un’ipotesi concernente quattro incarichi affidati ad un professionista esterno, senza disporre alcuna procedura comparativa atta a scegliere la migliore offerta e, presuntivamente, un minore esborso, configurato dalla Procura territoriale quale danno da perdita di *chance*.

Con sentenza n. 115 del 2.4.2021, la Sezione I centrale d’appello, su un’ipotesi di responsabilità per illegittimo conferimento di incarico esterno ad un professionista per una consulenza, ha confermato l’assoluzione di primo grado per mancanza di prove sul requisito della colpa grave.

Nello statuire, con sentenza n. 212 dell’11.6.2021, sull’attribuzione di incarichi a collaboratori esterni anziché a personale interno a un Consorzio di bonifica, la Sezione I centrale d’appello ha ribadito il principio per cui l’affidamento dell’incarico a terzi può avvenire solo nell’ipotesi in cui l’amministrazione non sia in grado di far fronte ad una particolare e temporanea esigenza con le risorse professionali presenti, in quel momento, al suo interno.

Con sentenza n. 2 dell’11.1.2021, la Sezione I centrale d’appello ha vagliato un’ipotesi di danno erariale a carico di dipendenti comunali per un rapporto di lavoro ex art. 110, comma 1, del TUEL stipulato in carenza dei presupposti di legge. L’appello di parte privata è stato accolto perché *“l’incarico in questione è stato attribuito, e non poteva essere diversamente – data l’assenza di personale con qualifica dirigenziale nella categoria di appartenenza del Comune – per la copertura di un posto di “responsabile di servizio”, che costituisce una posizione apicale, ma non dirigenziale”*.

Con sentenza n. 99 del 26.3.2021, nel confermare la condanna per incarico attribuito ad un dirigente esterno, la Sezione I centrale d'appello ha ribadito il *“generale principio di autosufficienza dei pubblici apparati, atteso che, sulla base dell'articolata disciplina vigente in materia, l'opzione di rivolgersi all'esterno per l'espletamento di attività di competenza degli Uffici dell'Ente costituisce un'eccezione, i cui contorni soggettivi e oggettivi si presentano assai limitati”*.

Nello stesso senso, la pronuncia n. 131 del 16.4.2021, della Sezione I centrale d'appello ha confermato la condanna. In altri casi, la Procura territoriale ha appellato talune assoluzioni in relazione a ipotesi di illegittimo avvalimento di consulenti esterni, da parte di amministratori comunali, in carenza dei requisiti di legge, assumendo che fosse stato arrecato un danno pari ai compensi indebitamente erogati (sent. n. 259 del 13.7.2021) o per attribuzione di una consulenza nell'ambito di un *project financing* (sent. n. 180 del 18.5.2021).

In dette ipotesi gli appelli sono stati rigettati, avendo il Collegio ritenuto fosse stata compiutamente vagliata l'avvenuta ricognizione preventiva, a livello dipartimentale, da parte degli interessati, della disponibilità di risorse interne con esito negativo.

Talvolta, peraltro, l'affidamento di incarico può assumere connotati di danno anche quando non oggetto di esternalizzazione: così, ad esempio, si è espressa la Sezione I centrale d'appello con sentenza n. 63 dell'8.3.2021. Il Collegio, su fattispecie avente ad oggetto il pregiudizio erariale derivante dal conferimento di un incarico di consulenza all'amministratore della società di trasporti cittadina, ha statuito: *“il non aver rispettato le limitazioni poste dalla legge in materia di ammontare massimo riconoscibile agli amministratori delle società partecipate dall'Ente pubblico nel confezionamento del contratto costituisca danno erariale”*.

Numerosi sono poi i casi (*ex pluribus*, Sez. I centrale d'appello, n. 258 dell'8.7.2021) relativi a violazione dell'obbligo di esclusiva, spesso in ipotesi di omessa autorizzazione di incarichi esterni, con conseguente responsabilità sia per la percezione indebita di emolumenti dovuti per attività svolta in esclusiva, sia per l'omesso riversamento dei compensi all'amministrazione di appartenenza ai sensi dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del d. lgs. n. 165 del 2001.

Sul punto, la Sezione I centrale d'appello, con sentenza n. 210 del 7.6.2021, evidenziando che l'amministrazione, in presenza dell'avvenuto palese conferimento di incarico esterno, non si era attivata per impedire lo svolgimento dello stesso al di fuori delle condizioni prescritte dalla legge, ha ritenuto di far uso del potere riduttivo dell'addebito.

Numerose sono le fattispecie analizzate su tale profilo con riferimento a docenti e ricercatori universitari: la sentenza n. 353 del 20.9.2021 della Sezione I centrale d'appello ha riconosciuto la responsabilità di un professore universitario per violazione dell'obbligo di esclusiva (conf.

Sez. d'appello Sicilia, sent. n. 49 del 17.3.2021). Nello stesso senso, Sezione I centrale d'appello n. 130 del 16.4.2021, che in merito a compensi percepiti da un ricercatore a tempo pieno per il presunto espletamento di attività libero-professionale, ha accolto l'appello della Procura, evidenziando che *“è del tutto irrilevante la circostanza che, fra le attività esercitate, vi fossero alcune liberamente espletabili, in quanto tale aspetto non incide sul dato contestato, vale a dire l'esercizio di attività libero professionale”*.

La Sezione I centrale d'appello, con sentenza n. 199 del 26.5.2021, sul concetto di “esclusiva”, ha chiarito: *“parte appellante mostra di equivocare sui concetti di unicità-esclusività (del rapporto di lavoro subordinato del medico), sostenendo che i divieti previsti dalla normativa opererebbero solo per i casi di rapporto unico (e quindi esclusivo), mentre egli avrebbe optato per un rapporto non esclusivo. In realtà, i due concetti sono assolutamente diversi: il rapporto di lavoro col s.s.n. è sempre unico (nel senso che non può incardinarsene più d'uno col s.s.n.), ma esso può essere connotato o meno da esclusività. Nel primo caso, le energie lavorative vengono impiegate solo in favore del s.s.n., percependosi anche la relativa indennità di esclusiva. Nel secondo caso, invece, tale prestazione lavorativa può essere resa anche nei riguardi di enti privati (ma mai accreditati), né nei riguardi di strutture pubbliche”*.

Importante il principio affermato con la sentenza della Sezione I centrale d'appello n. 91 del 22.3.2021, secondo cui il danno non va dimostrato attraverso la prova di una riscontrata minore resa del servizio, con abbassamento anche qualitativo delle prestazioni lavorative, considerato che lo stesso consegue alla violazione del dovere di esclusività che caratterizza il rapporto di lavoro pubblico e che si sostanzia nel *“dovere, da parte del dipendente, di dedicare interamente all'ufficio la propria attività lavorativa senza disperdere le proprie energie in attività esterne ed ulteriori rispetto al rapporto di impiego”*.

In materia di affidamento di incarichi esterni da parte delle pubbliche amministrazioni, si è poi ribadito (Sez. III centrale d'appello, sentenza n. 274 del 9.8.2021) il principio della necessaria autosufficienza delle stesse, con conseguente deviazione da tale regola generale e dall'efficiente impiego delle risorse destinate a remunerare il personale nel caso di esternalizzazione.

Tale stringente principio comporta la necessità di una valutazione adeguatamente ponderata, da parte dell'amministrazione, circa l'effettiva necessità di conferire incarichi esterni e l'impossibilità di affidare gli stessi a personale interno. In tale contesto, sono stati ritenuti responsabili del danno conseguente il sindaco e gli assessori proponenti la delibera di affidamento degli incarichi esterni che, in violazione del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e attività di gestione, abbiano disposto direttamente il conferimento di

incarichi a soggetti esterni, non operando la c.d. “esimente politica”, che ha la funzione di tenere indenni da responsabilità gli organi politici che si siano incolpevolmente affidati alle risultanze dell’istruttoria e degli approfondimenti tecnici dell’apparato gestionale. La decisione ha, invece, ritenuto esenti da responsabilità, per assenza di colpa grave, gli assessori, che abbiano fatto affidamento sull’istruttoria e sui pareri degli organi tecnici, in relazione alla necessità di affidamento degli incarichi esterni.

In materia di valutazioni relative alla selezione del personale e ai criteri cui devono attenersi le commissioni di concorso, la decisione n. 288 del’1.6.21 della III Sezione centrale ha ritenuto responsabili per danno indiretto, respingendo i gravami, i componenti di una commissione per aver redatto una graduatoria di un concorso per titoli e colloquio per l’affidamento dell’incarico a tempo determinato del “Servizio ufficio stampa”, successivamente annullata dal TAR che ha ritenuto illegittimo l’orientamento seguito dalla predetta commissione.

L’operato della Commissione giudicatrice è stato ritenuto gravemente negligente, a causa degli esborsi di cui è stata onerata l’amministrazione danneggiata per effetto della procedura selettiva, data l’inescusabile violazione delle prescrizioni della legge speciale (bando di concorso) e delle regole minime di prudenza esigibili nei confronti dei componenti della commissione, in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. In specie, gli appellanti erano rimasti inosservanti ai vincoli che l’amministrazione nell’adottare il bando di concorso si era autoimposta, validando un fatto (la rilevanza del diploma di scuola media superiore, prima alla voce “titoli di studio” e poi alla voce “titoli culturali e professionali”) incontrastabilmente escluso dagli atti della procedura selettiva, così agendo in palese conflitto con gli ordinari canoni di buona e imparziale amministrazione.

Si consolida, in linea con agli anni precedenti, l’orientamento giurisprudenziale relativo alle spese dei consiglieri regionali (*ex pluribus*: Sez. III, sent. n. 347 del 9.9.2021; sent. n. 104 del 29.3.2021), secondo il quale ogni beneficiario di un contributo pubblico vincolato ad una specifica destinazione è assoggettato all’obbligo di “dar conto” del relativo impiego, dimostrando di aver utilizzato le risorse della collettività in modo coerente con le finalità che hanno costituito la causa dell’erogazione. In questo contesto, pertanto, anche la suprema Corte ha recentemente statuito che deve sussistere un intrinseco dovere di giustificazione e di controllo nelle spese effettuate dai gruppi consiliari regionali (cfr. Cass. pen., Sez. VI pen., 9 luglio 2020, n. 20355).

Sempre in materia di spese dei consiglieri regionali, la Sezione III centrale d’appello, con la sentenza n. 204 del 23.4.2021, ha ritenuto l’irrilevanza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, convertito nella legge n. 120 del

2020, per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in riferimento agli artt. 7 CEDU e 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella parte in cui non prevede l'estensione ai procedimenti in corso del regime più favorevole da essa introdotto. Il Collegio ha, infatti, ritenuto che nella specie fossero contestate condotte omissive, per non aver osservato il vincolo legale di inerenza delle spese alle finalità del gruppo consiliare regionale. La sentenza ha, altresì, disatteso l'istanza difensiva di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine all'acquisizione degli elementi raccolti durante il procedimento penale, attesa la natura risarcitoria e non sanzionatoria della responsabilità amministrativo-contabile, con conseguente impossibilità di applicazione dei principi di cui agli artt. 25 Cost., 7 CEDU, 49 Carta diritti fondamentali della Unione europea.

La Sezione III centrale d'appello, con la decisione n. 15 del 2021, sopra citata, ha negato che possano essere comprese nell'ambito delle spese di rappresentanza le erogazioni di fondi comunali ad un'associazione privata, per i festeggiamenti per il compleanno di una nota personalità politica locale, trattandosi di finalità privatistiche e quindi illegittime.

Molto numerosi risultano i giudizi in materia di indebita percezione di contributi statali, regionali e comunitari, non sempre culminati in condanne. Ad esempio, la Sezione I centrale d'appello, con le sentenze nn. 359 e 360 del 1.10.2021, ha rigettato (per carenza di colpa grave) l'azione su ipotesi di pregiudizio erariale derivante dall'indebito utilizzo di risorse pubbliche in cui le contestazioni afferivano non già alla mancata esecuzione delle opere, bensì alle modalità con cui le stesse erano state realizzate, in violazione della normativa, determinando un danno erariale per la percentuale di contributo asseritamente percepito "in più" per realizzazioni di alcuni lavori in proprio da parte dei percettori delle contribuzioni pubbliche.

In altre ipotesi, invece, l'appello di parte privata è stato rigettato. Così, la pronuncia della Sezione I centrale d'appello n. 160 del 30.4.2021, relativa a percezione illecita di misure di sostegno finanziario previste dal D.Lgs. n. 185/2000, che reca la disciplina degli incentivi per l'autoimpiego in forma di microimpresa. Su analoga fattispecie, la decisione n. 178 del 12.5.2021 della stessa Sezione I ha parimenti respinto l'appello.

Ancora diverso il caso scrutinato dalla Sezione I centrale d'appello con sentenza n. 141 del 22.4.2021: la contestazione riguardava l'ingente somma di euro 22.106.813,86, per indebita percezione di contributi pubblici per la realizzazione di serre fotovoltaiche oggetto di compiuta realizzazione, ma – secondo la ricostruzione del giudice di *prime cure* – 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; l'appello dei privati è stato respinto.

Analogo esito si è avuto (Sez. I centrale d'appello, sentenza n. 62 dell'8.3.2021) nell'ipotesi di finanziamenti europei ricevuti in violazione delle norme che disciplinano i vincoli di destinazione delle contribuzioni pubbliche, sulla base di dichiarazioni e documentazione false.

Nella sentenza n. 50 del 4.3.2021, la Sezione I centrale d'appello ha vagliato l'ipotesi di danno erariale riconducibile ad un indebito uso di fondi pubblici gestiti da una regione nell'ambito del programma operativo Fondo Europeo per la Pesca. Con la sentenza n. 76 del 15.3.2021, la Sezione I ha confermato la condanna in primo grado motivato dall'assenza delle attività e requisiti richiesti per l'erogazione di un contributo pubblico (nello stesso senso, su fattispecie simile, Sez. d'appello Sicilia, n. 114 dell'8.7.2021 e n. 103 del 22.6.2021).

Interessante la sentenza della II Sezione centrale d'appello n. 380 del 29.10.2021 che, in materia di finanziamento pubblico soltanto in parte distratto, ha affermato l'impossibilità di configurare un danno erariale parziale dovendo la condanna risarcitoria ricomprendere tutto il finanziamento avente uno scopo "unitario", a meno che il percettore-convenuto dimostrasse *"che le anomalie operative, attinenti al singolo progetto assentito dell'operatore di settore, hanno compromesso solo in misura estremamente limitata la canalizzazione delle risorse verso il risultato atteso, al punto da costituire delle mere marginalità di dettaglio rispetto ad esso"*, così da potersi, in tesi, compiersi *"una misurazione puntuale degli effetti distorsivi ed una aritmetica, consequenziale, valutazione della consistenza del danno, pervenendo ad un addebito inferiore rispetto all'intero importo del contributo"*.

La menzionata sentenza n. 71 del 4.3.2021 ha poi ribadito, nell'ambito di un orientamento non univoco, che *"nel caso di percezione della cassa integrazione guadagni in deroga (c.i.g.d.) da parte di società priva dei presupposti, deve essere restituito l'intero importo, senza che rilevi la circostanza che solo in alcune giornate i dipendenti in c.i.g.d. abbiano continuato a prestare l'attività lavorativa; infatti, la parziale distrazione delle risorse dalle finalità proprie dell'erogazione del beneficio integra un illecito unitario che riguarda tutte le somme percepite indebitamente dall'azienda nel periodo di riferimento"*.

Parimenti numerose, in linea con l'annualità 2020, si palesano le pronunce in materia di assenteismo: con riferimento ad un dirigente comunale del settore urbanistica (Sez. I centrale d'appello, sentenza n. 5 del 12.1.2021), l'appello del privato è stato accolto per mancanza di prova, non essendo *"emerso in concreto che vi sia stata una violazione del vincolo lavorativo e che ciò abbia avuto incidenza sulle prestazioni svolte, il cui contenuto non appare, sul piano normativo, ancorato ai tempi di permanenza in sede"*.

Con sentenza n. 73 del 12.3.2021, la Sezione I centrale d'appello, nell'accogliere invece l'appello della Procura, ha chiarito che l'art. 55-*quater* e 55-*quinquies* del D.Lgs. n. 165/2001,

normativa che prevede la risarcibilità del danno all'immagine, senza ulteriori specificazioni, è rimasta intatta e sopravvive alla sentenza di accoglimento della Corte costituzionale n. 61 del 2020 (Corte dei conti, Sez. II centrale d'appello, sentenza 27 maggio 2020, n. 140).

Alla luce dell'attuale quadro normativo, in considerazione della piena vigenza della norma in questione, non abrogata con effetto *ex tunc* dalla pronuncia della Consulta, il Collegio ha richiamato i precedenti giurisprudenziali che ritengono che *“l'applicazione per la procedibilità del danno all'immagine nella fattispecie di cui alla normativa succitata debbano prescindere da quelli di cui all'art.17, comma 30-ter, del d.l. 78/2009, nel solco già tracciato anche dalle Sezioni Riunite nella ormai nota pronuncia n. 8/2015/QM del 19 marzo 2015 (cfr. Sezione II centrale d'appello 4 marzo 2019, n. 62)”*. Nello stesso senso, la Sezione I centrale d'appello (sentenza n. 345 del 9.9.2021), la Sezione d'appello Sicilia (sentenza n. 68 del 29.4.2021) e la Sezione III centrale d'appello (sentenze n. 118 del 19.3.2021 e n. 344 del 21.7.2021) hanno sottolineato anche la giurisprudenza costituzionale intervenuta in proposito, riformando la sentenza impugnata e condannando l'appellato (Cfr. Corte Cost., sent. n. 205/2021).

Sempre attuale la materia del danno all'immagine: *ex pluribus*, Sezione I centrale d'appello, sentenze n. 53 del 5.3.2021 e n. 336 del 23.8.2021 (su ipotesi conseguenti alla commissione di fatti aventi rilevanza penale ex artt. 319, 319 bis, 323 c.p.); sentenza n. 156 del 29.4.2021 (a seguito di sentenza penale ex art. 444 c.p.p. per reati di appropriazione o utilizzo di risorse pubbliche per finalità diverse da quelle previste); sentenza n. 21 del 3.2.2021 (danno all'immagine correlato ai reati di corruzione, di rivelazione di segreto d'ufficio e di favoreggiamento personale); sentenza n. 22 del 3.2.2021 (fattispecie di danno all'immagine contestata a un magistrato per condotte, anche penalmente rilevanti, di corruzione, rivelazione di segreti d'ufficio e favoreggiamento personale).

La Sezione d'appello Sicilia, con la pronuncia n. 54 del 25.3.2021, ha poi chiarito che *“il clamor fori, inteso nel senso tradizionale di risonanza della vicenda sui mass media, non può considerarsi presupposto essenziale per la risarcibilità del danno all'immagine da assenteismo fraudolento, costituendo, invece, soltanto uno dei parametri per la quantificazione dell'onere risarcitorio”*.

È ormai consolidata la giurisprudenza – sempre in materia di danno all'immagine – che ritiene equiparabile a sentenza irrevocabile di condanna quella di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 c.p.p. (così, Sez. I centrale d'appello, sentenze n. 78 del 15.3.2021 e n. 126 del 13.4.2021).

Un particolare profilo della responsabilità per danno all'immagine emerge dalla sentenza della Sezione II centrale d'appello n. 233 del 17.7.2021, che ha ritenuto inammissibile l'azione

risarcitoria per danno all'immagine, a seguito di un giudizio penale, all'esito del quale l'imputato era stato sottoposto alla misura alternativa della messa alla prova, per il periodo di un anno e sei mesi, con l'obbligo di svolgere lavori di pubblica utilità presso un centro medico e – successivamente all'esito favorevole della prova – il giudice penale aveva statuito il non luogo a procedere per estinzione dei reati ascritti.

Si legge nella decisione che *“sebbene l'estinzione del reato all'esito di un giudizio favorevole sulla condotta dell'imputato durante la “messa alla prova” sottenda la non esclusione dell'esistenza del fatto e della commissione del medesimo da parte dell'imputato, si che ictu oculi non sarebbe possibile procedere al suo proscioglimento a norma dell'art. 129, comma 2, c.p.p., una cosa è, però, questo tipo valutazione, che sembra più appartenere al concetto di “constatazione”, ossia della mera percezione da parte del giudice della sfera oggettiva in cui si colloca il fatto, altro è che, invece, all'esito di un ben diverso e più approfondito apprezzamento, condotto nel contesto del contraddittorio processuale e previo ponderato esame delle opposte risultanze, si pervenga alla conclusione di escludere l'assoluta assenza della prova di colpevolezza a carico dell'imputato ovvero la prova positiva della sua innocenza (ex multis, Cass., Sez. 4, n. 23680 del 07/05/2013; n. 47280 del 21 novembre 2019)”*.

Con riferimento alla categoria del danno da disservizio, pur nella difficoltà di enucleazione e conseguente dimostrazione di tale tipo di danno, si annoverano numerose sentenze tra cui, *ex pluribus*, quella della Sezione I centrale d'appello n. 155 del 29.4.2021.

Sempre in tale ambito, vasta eco mediatica ha ricevuto la vicenda trattata dalla Sezione I centrale d'appello con sentenza n. 119 del 7.4.2021, concernente ipotesi di danno da disservizio relativo a dazione tangenziale in favore di un magistrato nella gestione di un ente consortile affidatario di un'importante opera pubblica. In particolare, la Sezione *<<melius re perpendit, ritiene che la messa a disposizione delle proprie energie lavorative, non già al miglior espletamento delle proprie delicate funzioni di controllo, ... è idonea a spezzare il nesso di sinallagmaticità tra la retribuzione ricevuta e la prestazione lavorativa resa, che concreta, per pacifica giurisprudenza, il danno da disservizio c.d. “in senso ampio”>>* (conf., Sez. d'appello Sicilia, sentenza n. 50 del 18.3.2021).

Altro caso è quello trattato dalla Sezione I centrale d'appello, con sentenza n. 36 del 18.2.2021, relativa a danno patrimoniale e da disservizio cagionato ad un comune da condotte penalmente rilevanti, integranti turbativa d'asta, corruzione, abuso di ufficio e falso ideologico di dipendenti.

La sentenza n. 35 del 18.2.2021 della Sezione I centrale d'appello, ancora, riguarda la condanna di ex maresciallo della Guardia di Finanza al pagamento della somma in favore del

suddetto Corpo, a titolo di danno da disservizio, cagionato in relazione al contegno illecito tenuto dal medesimo con condotte concussive.

Circa la diversa fattispecie del c.d. “danno alla concorrenza”, la Sezione I centrale d’appello, con sentenza n. 102 del 26.3.2021 ha rigettato, per carenza di prova, l’appello di Procura avverso assoluzione in ipotesi di indebito utilizzo di risorse pubbliche nell’acquisto di materiale informatico inutile, per asserita violazione della normativa in materia di concorrenza.

Sullo stesso specifico profilo della prova nel danno alla concorrenza, la Sezione I centrale d’appello, con sentenza n. 118 del 6.4.2021, ha confermato l’assoluzione in primo grado dall’addebito di aver causato un danno all’erario comunale in relazione agli affidamenti diretti dei servizi di sfalcio del verde e di spazzamento strade in favore di due sole cooperative. La fattispecie di danno alla concorrenza, configurata come lesione da perdita di *chance*, era stata quantificata da parte attrice, ai sensi dell’art. 1226 c.c. (“*configurandosi altrimenti una probatio diabolica, non esigibile dall’attore pubblico*”), sulla base della percentuale di ribasso.

Sul medesimo tema anche la sentenza n. 44/2021 della III Sezione centrale cit., nonché la n. 57 del 2021 della medesima Sezione con cui è stato accolto l’appello di parte privata, mancando una obiettiva e convincente prova del fatto che, dalla violazione delle regole di evidenza pubblica che subordinano la stipula di contratti di acquisto di beni e servizi o il loro rinnovo, al previo espletamento di una gara a tutela della concorrenza, sia derivata una effettiva perdita patrimoniale. Ciò in quanto il danno da mancata o falsa concorrenza non può ritenersi sussistente *in re ipsa* per il solo fatto che sia stato illegittimamente pretermesso il confronto fra più offerte.

Numerose sono, poi, le fattispecie relative al nocumento arrecato alle casse degli enti locali: *ex pluribus*, Sezione I centrale d’appello, sentenza n. 94 del 24.3.2021 (condanna di un sindaco e di un assessore per il danno erariale conseguente alla realizzazione di un impianto a biomassa per la produzione di energia elettrica, realizzato sulla base di un’aggiudicazione illegittima e che sin da subito si era rivelato non funzionante e non collaudabile). Si consideri, inoltre, la sentenza n. 323 del 27.7.2021, con la quale la Sezione I centrale d’appello ha trattato la fattispecie, balzata agli onori delle cronache, della c.d. “affittopoli napoletana”, relativa ad una ingente ipotesi di danno (euro 1.694.116,00), conseguente all’indebita assegnazione e la gestione antieconomica di varie unità immobiliari di proprietà comunale, culminata in condanna degli amministratori citati “*per non essersi adoperati a rimuovere dette illegittimità e a evitare le conseguenze dannose, derivanti dalla mancata riscossione dei canoni dovuti*”.

Ancora, sempre la Sezione I centrale d’appello (n. 373 dell’8.10.2021) ha confermato la responsabilità del consegnatario per riscontrata carenza di beni durevoli.

Con la sentenza n. 437/2021, la Sezione III centrale, in relazione al danno derivante dall'occupazione di un alloggio *sine titulo*, in assenza del versamento del relativo canone, dopo aver richiamato la normativa in materia di immobili in concessione destinati ad alloggi di servizio, ha ritenuto che non fosse applicabile *tout court* il riferimento ai prezzi praticati in regime di libero mercato, dovendosi valorizzare gli scopi che il legislatore ha inteso perseguire nell'assegnare l'alloggio di servizio, aspetto che consente di verificare la ragionevolezza del canone determinato.

Di talché il danno andava rideterminato, in quanto risultante dalla differenza tra quanto versato a titolo di equo canone e quanto dovuto a titolo di canone convenzionale. È stato, invece, respinto l'appello di parte privata, con conferma della sentenza gravata, con riferimento al danno derivante dalla realizzazione di opere abusive e al costo degli interventi ripristinatori, in virtù del principio di circolazione degli elementi probatori fra i vari processi e delle risultanze del processo penale acquisite agli atti che, benché esitato nella sentenza di non doversi procedere in ordine ai reati ascritti perché estinti per prescrizione, aveva accertato – a seguito delle indagini compiute – che i lavori di ristrutturazione dell'alloggio di servizio risultavano eseguiti in assenza del permesso di costruire, venendo realizzata, addirittura, una nuova costruzione in zona vincolata, in aderenza al muro perimetrale, innovazioni varie, tra cui il posizionamento di climatizzatori.

In altri termini, l'art. 95, comma 3, c.g.c. (non diversamente dall'art. 116, comma 1, c.p.c.) prevede che *“Il giudice valuta le prove secondo il suo prudente apprezzamento (...)”*. Quest'ultimo, funzionale al “libero convincimento” del giudice, porta a ritenere che il legislatore abbia voluto fondare la prova libera, ossia quella atipica o innominata, diversamente dalle prove legali il cui valore è attribuito dalla legge non restando spazio alcuno per la valutazione del giudice (si pensi alla confessione o al giuramento), su una discrezionalità relativa del giudicante, per la quale costituiscono limiti invalicabili le regole logiche e le massime di esperienza.

In materia di spese legali, la Sezione III centrale di appello, con la decisione n. 249 del 19.5.2021, ha negato la sussistenza del requisito psicologico della colpa grave del responsabile del servizio del contenzioso comunale per il rilascio di un parere favorevole alla liquidazione delle spese legali in favore di amministratori di un ente locale, a seguito di assoluzione in un giudizio contabile e del sindaco, per aver partecipato alla relativa delibera di liquidazione, alla luce dei contrasti giurisprudenziali in ordine alla giurisdizione sulla medesima liquidazione e dei diversi avvisi resi dalla Corte di cassazione e dal Consiglio di Stato in merito.

La medesima Sezione, con la decisione n. 351/2021, si è soffermata sull'interpretazione

dell'art. 31 c.g.c, in relazione al gravame proposto dalla Procura regionale avverso una sentenza del giudice di *prime cure*, che aveva dichiarato la cessazione della materia del contendere e non aveva ritenuto sussistente la soccombenza reciproca, condannando l'amministrazione al rimborso delle spese di lite.

Richiamate la normativa in materia e la pronuncia "additiva" della Corte costituzionale sull'art. 92, comma 2, c.p.c. (disposizione analoga all'art. 31 c.g.c.), è stato accolto il gravame della Procura, poiché dalle risultanze documentali emergeva, in modo incontrovertibile, che il danno erariale, quale componente essenziale della responsabilità amministrativa, era venuto meno dopo il deposito dell'atto di citazione, così non realizzandosi l'ipotesi astratta prevista dall'art. 31, comma 2, c.g.c. del danno originariamente insussistente, che obbliga il giudice a liquidare le spese del giudizio in favore della parte privata prosciolta.

In tema di responsabilità sanzionatoria, di cui si contano pochissimi casi, è intervenuta la sentenza della Sezione I centrale d'appello n. 179 del 17.5.2021 relativa ad artifici contabili nell'approvazione dei bilanci comunali, nonché irregolarità nell'affidamento e nel rinnovo degli incarichi, nelle progressioni verticali e nelle stabilizzazioni del personale precario, che ha condannato i soggetti disponenti, in accoglimento dell'appello della Procura territoriale.

Da segnalare, altresì, la sentenza della Sezione II centrale d'appello n. 315 del 24.8.2021 relativa ad una fattispecie tipizzata sanzionatoria, prevista dall'art. 1, comma 111-*ter*, L. 13 dicembre 2010, n. 220 (Legge di stabilità), per aver contribuito a realizzare l'artificioso conseguimento del patto di stabilità e che ha scrutinato taluni profili di diritto intertemporale.

Diverse le ipotesi di responsabilità medica: Sezione I centrale d'appello, sentenza n. 164 del 5.5.2021, rigetto di appello di P.R.; sentenza n. 162 del 3.5.2021, accoglimento appello di P.R.; sentenza n. 163 del 3.5.2021, rigetto di appello di privato; Sezione I centrale d'appello, sentenza n. 133 del 19.4.2021, rigetto di doglianza relativa all'erroneità nella quantificazione del danno, avendo il giudice suddiviso l'addebito in modo differente rispetto alla richiesta.

Con riguardo all'applicabilità ai giudizi erariali per danno indiretto per le fattispecie di *malpractice* sanitaria, si segnala la sentenza della Sezione II centrale d'appello n. 388 del 2.11.2021 che si è occupata dell'applicabilità, ai giudizi erariali, della Legge Gelli-Bianco, escludendo che i nuovi istituti da essa previsti possano trovare applicazione retroattiva a fatti dannosi verificatisi anteriormente all'entrata in vigore della novella. Si legge, nella decisione, che *"Alla stregua della consolidata giurisprudenza di questa Corte, non può essere riconosciuta efficacia retroattiva alla nuova disciplina in materia di responsabilità amministrativa degli esercenti le professioni sanitarie (cfr., più di recente, Sez. II App. sentt. nn. 224/2021 e 164/2021)"*.

Di rilievo anche la decisione n. 507 del 23.11.2021 della Sezione III centrale, che ha confermato la condanna di un sanitario per non aver disposto accertamenti, quali visite specialistiche ed esami istologici, che avrebbero condotto al tempestivo riconoscimento della malattia del paziente, e, altresì, per l'imperizia nell'esecuzione di un intervento che ne aveva accelerato il decesso, con conseguente obbligo risarcitorio a carico dell'amministrazione sanitaria nei confronti dei familiari della vittima e conseguente rivalsa nei confronti del medico.

5. Le fattispecie particolari.

Le Sezioni centrali d'appello hanno affrontato anche ipotesi "peculiari", non sussumibili, in quanto tali, in macro "aree tematiche", talvolta culminate non in classiche pronunce di assoluzione/condanna *tout court*, bensì anche in statuizioni diverse.

Così, ad esempio, le pronunce della Sezione I centrale d'appello nn. 43 e 44 del 20.2.2021 hanno trattato appelli su giudizi di responsabilità di agente contabile, accolti, attesa l'avvenuta produzione di elementi "*gravi precisi e concordanti*", a discarico per il lamentato ammanco, "*pur non potendosi pervenire ad una pronuncia di regolarità del conto in esame, per quanto suesposto e sulla base della documentazione versata in atti, non si rinvergono elementi tali da liquidare un "debito" a carico dell'agente contabile convenuto in giudizio per perdita o sottrazione di danaro. Conclusione coerente con il disposto di cui all'art. 30, secondo comma, del R.D. n. 1038/1933, che prevede la possibilità per la Sezione di adottare, oltre alla condanna, altri provvedimenti interlocutori o definitivi. In sostanza, le irregolarità procedurali o contabili non rendono necessariamente addebitabile, in via automatica, una partita contabile*".

In materia di erogazione di partite retributive indebite, la Sezione I centrale d'appello, con decisione n. 20 del 25.1.2021, ha rigettato l'appello avverso condanna a rifondere l'Azienda sanitaria regionale per il danno causato per aver disposto, nelle rispettive qualità di direttore generale, direttore amministrativo, direttore sanitario e dirigente della gestione risorse umane, il pagamento della retribuzione di risultato per il 2009, in favore del personale dirigenziale, in violazione delle prescrizioni normative e contrattuali.

La Sezione I centrale d'appello, con pronuncia n. 25 del 5.2.2021, parimenti, ha rigettato l'impugnazione avverso la condanna per illegittima percezione di emolumenti come direttore generale di diversi enti, da parte del Segretario comunale, ritenendo che, "*contrariamente a quanto opinato dall'appellante, il tasso motivazionale dell'atto di conferimento di siffatto incarico non è affatto dequotato in ragione della fiduciarità*".

La Sezione I centrale d'appello, con provvedimento giurisdizionale n. 348 del 9.9.2021, ha

trattato l'ipotesi di danno erariale causato alla A.S.L. scaturito dagli esborsi, ad opera dei distretti territoriali della stessa, in favore di alcuni centri diagnostici a titolo di adeguamenti tariffari di prestazioni riabilitative.

Con sentenza n. 47 del 25.2.2021, la Sezione I centrale d'appello ha scrutinato un caso di responsabilità omissiva, rigettando un appello del privato su condanna per aver omesso, con grave negligenza, ogni iniziativa anche solo in via propositiva volta alla definizione della procedura espropriativa di alcuni terreni, previa occupazione "di fatto", protrattasi oltre il termine quadriennale, da cui era scaturita la trasformazione irreversibile dei terreni, esponendo l'ente locale alle richieste dei proprietari, maggiorate degli interessi.

Con sentenza n. 77 del 15.3.2021, la Sezione I centrale d'appello ha, invece, condannato i responsabili, nell'ipotesi di danno ad una società *in house*, per il pagamento di rimborsi relativi a spese alloggi non dovuti.

Un'ipotesi di carenza di prova è stata riscontrata dalla Sezione I centrale d'appello nella sentenza n. 335 del 23.8.2021, riguardante un'ipotesi di danno erariale con l'ottenimento di contributi pubblici, a favore di un consorzio, per l'organizzazione di eventi finalizzati a favorire l'aggregazione sociale e a migliorare la capacità di attrazione dei luoghi storici del commercio.

La sentenza della Sezione I centrale d'appello n. 317 del 26.7.2021 ha affrontato il problema dell'applicabilità dell'art. 1, comma 3, L. n. 20/1994, che, in ipotesi di omessa o tardiva denuncia del fatto causativo del nocumento erariale, rende l'azione di responsabilità esercitabile, nei confronti di chi abbia omesso o tardato la denuncia, entro il termine di cinque anni dalla data in cui la prescrizione sia maturata.

Il Collegio, richiamando le Sezioni riunite (sent. n. 2/2017/QM), ha ritenuto che esso trovi applicazione anche nell'ipotesi in cui la denuncia debba promanare dal soggetto che abbia posto in essere la condotta presuntamente foriera di un danno all'erario ovvero nell'ipotesi di una autodenuncia.

L'organo nomofilattico ha rilevato che l'obbligo di denuncia, quale conseguenza insita nel rapporto di servizio, vada ascritto a determinati soggetti sulla scorta delle funzioni loro assegnate. E ciò, in virtù del fatto che l'obbligo di denuncia non comporterebbe, altresì, quello di dichiarare la propria responsabilità, col sotteso fine della tutela dell'erario (art. 81 Cost.), superiore interesse, rispetto a cui la posizione soggettiva del denunciante diverrebbe, nelle parole delle Sezioni riunite, recessiva, con ciò confermando la tesi (già espressa in SS.RR., sent. n. 28/2015/QM), secondo cui non sarebbe consentita, in assenza di specifiche disposizioni normative, l'assimilazione del processo contabile ai principi ed istituti propri del processo penale (tra cui, appunto, il *nemo tenetur se detegere*), diversi essendo i beni giuridici oggetto di

tutela: il patrimonio nel primo caso, la libertà personale nel secondo.

Con sentenza n. 301 del 21.7.2021, la Sezione I centrale d'appello ha trattato l'ipotesi di responsabilità di agente contabile di fatto, con riferimento ad una direttrice di asilo, per il maneggio di danaro di pertinenza di un comune, scaturente dalla corresponsione in contanti delle rette mensili versate dai genitori dei bambini frequentanti l'asilo. L'appropriazione indebita di tali somme configura il tipo di responsabilità nella quale vige il principio della c.d. "inversione dell'onere della prova", *"imponendo al Procuratore Regionale di provare soltanto il carico contabile ed i fatti costitutivi dell'obbligazione, ed all'agente contabile, specularmente, di dimostrare i fatti impeditivi, con effetti liberatori, del regolare adempimento degli obblighi di restituzione discendenti dalla gestione del bene pubblico, quale il denaro, i valori o altro materiale"*.

La Sezione I centrale d'appello, nella pronuncia n. 209 del 7.6.2021, ha respinto l'appello sull'ipotesi di danno erariale a carico di dipendenti di una università componenti di commissione di gara, conseguente al pagamento di una somma che l'ente accademico è stato tenuto a versare ad una ditta pretermessa nella procedura di gara, a titolo di risarcimento, per l'identico importo.

Sempre la Sezione I ha trattato, con sentenza n. 200 del 28.5.2021, l'ipotesi di danno erariale a carico di funzionario doganale, per aver dolosamente omesso i doverosi controlli sulle bollette relative ad operazioni commerciali ritenute inesistenti, con valutazione in via equitativa dell'importo da risarcire, risultando incerto il *quantum debeatur*.

Con sentenza n. 300 del 21.7.2021, la medesima Sezione I centrale d'appello ha respinto il ricorso avverso la condanna relativa ad indebiti rimborsi di prestazioni sanitarie non necessarie di ricovero diurno (c.d. *"day hospital"*) presso una casa di cura, essendo sufficiente il regime ambulatoriale.

È stato, invece, rigettato l'appello di Procura (Sez. I centrale d'appello, sentenza n. 299 del 21.7.2021) avverso la pronuncia che aveva ritenuto compatibile il ruolo di consigliere di una provincia autonoma con quello di consigliere dipendente di una società sottoposta a vigilanza della predetta provincia, ritenendosi che l'ente provinciale avesse avuto tutto il tempo e modo di valutare l'astratta incompatibilità tra le due cariche, omettendo la doverosa verifica.

Con sentenza n. 128 del 15.4.2021, la Sezione I centrale d'appello ha respinto l'appello su condanna per le minori somme introitate dal comune, a seguito del mancato adeguamento ISTAT, da parte degli uffici comunali competenti, del c.d. "costo di costruzione" dei nuovi edifici residenziali.

Sulla problematica dell'individuazione della decorrenza del termine prescrizione per

azionare la pretesa erariale, in relazione alla mancata entrata differenziale scaturente dall'omesso adeguamento, con conseguente valutazione del requisito della concretezza ed attualità del danno, il Procuratore generale ha deferito la questione di massima alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale ai sensi dell'art. 114, comma 3, del codice di giustizia contabile.

Le Sezioni riunite, con la decisione n. 26, depositata il 29 dicembre 2021, oltre a ricostruire *funditus* la complessa problematica, distinguendo tra i costi di costruzione e gli oneri di urbanizzazione, hanno rilevato che l'omesso accertamento *“è sicuramente inidoneo a determinare un danno emergente da mancata entrata, pur rilevando che se la posta patrimoniale non sia non tempestivamente accertata né, tantomeno, riscossa, non può considerarsi irrimediabilmente perduta in capo all'amministrazione comunale che conserva intatta, nel termine di prescrizione decennale, ogni facoltà connessa all'esercizio del diritto di credito nei confronti del cittadino, obbligato all'adempimento della prestazione ex lege. La violazione del dovere di servizio da parte del funzionario, benché sussistente, rimane priva di capacità lesiva, in quanto sottrae all'ente la risorsa economica corrispondente all'importo differenziale dovuto (evento in senso materiale), ma non compromette il diritto a conseguirla (evento in senso giuridico). Il danno erariale che ne consegue non è concreto e attuale se non allorquando si verifica la consumazione di ogni possibilità di soddisfazione della pretesa creditoria nei confronti del cittadino obbligato”*.

La risoluzione del quesito, quindi, è stato quello di ritenere che *“In caso di omesso aggiornamento del costo di costruzione di cui all'art. 16, co. 9, del d.P.R. n. 380/2001, il danno erariale da mancata entrata, nei termini di cui in motivazione, si realizza al momento in cui viene a scadenza il termine decennale del diritto alla riscossione del contributo da parte dell'ente locale ovvero, anche anteriormente, quando sia accertata l'inesigibilità del credito o l'impossibilità di riscossione”*.

Particolare, ma inserita in un contesto di violazioni diffuse su tutto il territorio nazionale, il caso esaminato dalla decisione della Sezione III centrale n. 430 del 22.10.2021, relativo ad un dipendente pubblico in posizione di distacco presso un sindacato e che ha fruito del beneficio, previsto dal comma 6 dell'art. 3 del D.Lgs. n. 564 del 1996, in assenza di un trattamento retributivo aggiuntivo rispetto allo stipendio percepito dall'amministrazione da parte dell'organizzazione sindacale e in relazione a compiti ed attività del tutto generici rispetto all'ordinaria attività sindacale.

Inoltre, come ammesso dall'appellante, le somme necessarie per il versamento della cosiddetta retribuzione aggiuntiva e della relativa contribuzione sono state *“donate”* dalla stessa al sindacato, nello stesso periodo in cui sono state ad essa erogate. È stato, quindi, accertato

“l’intento strumentale dell’intera operazione, finalizzata, non allo svolgimento reale ed effettivo di attività di utilità per il sindacato, ma a conseguire un indebito beneficio pensionistico, con pregiudizio in capo all’ente previdenziale che, per alcuni anni, ha erogato un indebito trattamento pensionistico”.

Peculiare la pronuncia della Sezione II centrale d’appello n. 328 del 28.9.2021 che, nell’accertare il vizio di extrapetizione della sentenza impugnata ha precisato, sulla scorta di ampi richiami pretori, la necessità di un’apposita censura sul punto, con esclusione della rilevabilità d’ufficio ed evidenziando che *“una volta ritenuta ultra petita la decisione di primo grado, il giudice d’appello non deve limitarsi ad annullare tale decisione, ma deve esaminare la domanda proposta dall’attore con l’atto di citazione. Il principio in questione vale all’evidenza anche per il giudizio per danno erariale, atteso che la rimessione al primo giudice nell’ipotesi di riconosciuta extrapetizione non è prevista (nemmeno) dall’art. 199 c.g.c.”.*

Riguardo alla tematica della responsabilità sussidiaria, deve segnalarsi la sentenza della Sezione II centrale d’appello n. 339 del 28.10.2021, che in una fattispecie di condanna risarcitoria nei confronti di due soggetti ed a diverso titolo (responsabilità dolosa e responsabilità sussidiaria), preso atto che dopo la proposizione dell’appello proposto dall’obbligato in via sussidiaria, vi era stata ottemperanza della condanna da parte del soggetto obbligato in via principale, ha dichiarato improcedibile l’impugnazione, poiché *“Il pagamento del debito erariale, infatti, in una fattispecie che vede l’appellante condannato al pagamento in via sussidiaria, determina l’estinzione del credito, ossia del presupposto giuridico di azionabilità dell’obbligazione risarcitoria a garanzia del quale vi era stato il riconoscimento di responsabilità e la pronuncia di condanna”.*

In materia di interpretazione delle sentenze, la decisione n. 74 del 5.3.2021 della Sezione III centrale d’appello ha affermato che il relativo giudizio *“si colloca 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”*, rappresentando un’ipotesi di cognizione eventuale del giudice contabile che, sebbene 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”*.

Pertanto, il giudizio per l’interpretazione può essere instaurato unicamente al fine di chiarire quale sia l’esatta portata delle statuizioni contenute in una sentenza, ove insorgano difficoltà nella relativa fase esecutiva, a causa del loro contenuto difficilmente intellegibile o addirittura

ambiguo, mentre il giudice non è legittimato a procedere ad annullamenti, revoche o modifiche di statuizioni precedentemente emesse.

6. La revocazione di sentenze di appello.

Numerose sono le pronunce che hanno ribadito i consolidati principi della suprema Corte, per i quali l'errore revocatorio sul fatto deve avere il carattere di assoluta immediatezza e di semplice e concreta rilevabilità, senza necessità di argomentazioni induttive o di particolari indagini ermeneutiche, non ravvisabile nelle ipotesi di errore nell'apprezzamento delle risultanze processuali vertendosi, in tal caso, nell'errore di giudizio (in tal senso, Sez. I centrale d'appello, sent. n. 129 del 16.4.2021; sent. n. 379 del 12.10.2021; sentt. nn. 92 e 93 del 24.3.2021; Sez. II centrale d'appello, sent. n. 76 del 5.3.2021; sent. n. 227 del 6.7.2021; sent. n. 244 del 19.7.2021; sent. n. 210 del 28.6.2021; Sez. III centrale d'appello, sent. n. 53 del 12.2.2021).

Caso particolare quello di cui alla sentenza della Sezione I centrale d'appello n. 48 del 3.3.2021, in cui la revocazione era rinveniente da precedente giudizio di revocazione, di talché *“è necessario procedere a una doppia valutazione in termini di ammissibilità, affinché attraverso l'indagine dei motivi concretamente indicati a supporto della domanda, siano sottoposte a verifica, da un lato, la rispondenza degli stessi alla regola sancita dall'art. 206, comma 2, non potendo riproporsi questioni già introdotte nel celebrato processo di revocazione; dall'altro lato, superato tale primo vaglio, la sussistenza delle condizioni stabilite dal codice (nella fattispecie: errore di fatto e contrasto con precedente sentenza)”*. Anche in questo caso l'esito è stato l'inammissibilità per mancanza di errore revocatorio.

Nello stesso senso, la sentenza della Sezione I centrale d'appello n. 1 del 7.1.2021, in cui la revocazione è stata promossa adducendo che la decisione fosse l'effetto di un errore di fatto risultante dagli atti o documenti della causa, in quanto asseritamente fondata su un provvedimento di rinvio a giudizio, mai intervenuto e su materiale probatorio acquisito nel processo penale, mai giunto al dibattimento (in quanto definito per prescrizione).

L'esito è stato il rigetto, per l'assenza di errore revocatorio, assumendo che lo stesso sia escluso quando il giudice, avuto contezza di un documento ed esaminatolo nella selezione dei fatti rilevanti, abbia optato per una soluzione *“interpretativa”* diversa da quella auspicata dal ricorrente. *“L'oggetto sul quale, secondo il ricorrente, cadrebbe l'errore di fatto è stato oggetto di valutazione e quindi, lungi dal rinvenirsi la supposizione di un fatto la cui verità è esclusa o l'insussistenza dello stesso, la cui verità è positivamente stabilita, ha invece rappresentato un ambito controverso sul quale la sentenza impugnata si è espressa, attuando, anche solo per*

questo profilo, un limite preclusivo alla sua ammissibilità”.

Nello stesso senso, la decisione della Sezione I centrale d'appello n. 103 del 26.3.2021 (Sez. II centrale d'appello, sent. n. 153 del 18.5.2021). Altra ipotesi oggetto di numerose pronunce è quella dell'inammissibilità della revocazione per irrilevanza dell'errore (Sez. I centrale d'appello, sent. n. 75 del 15.3.2021).

Nel senso del parziale accoglimento sono, invece, le sentenze della Sezione I centrale d'appello n. 7 del 12.1.2021 e n. 71 del 10.3.2021. Sull'ipotesi, infine, dell'emersione di documenti nuovi, nel senso dell'accoglimento, è la pronuncia della Sezione I centrale d'appello n. 70 del 10.3.2021 (emersione postuma di documento ritenuto decisivo, non prodotto a suo tempo per causa di forza maggiore, derivante da temporaneo smarrimento), mentre nel senso dell'inammissibilità per mancanza dei requisiti della decisività ed impossibilità di produrli prima, la sentenza n. 298 del 21.7.2021 e la decisione n. 358 del 30.9.2021.

7. L'azione revocatoria.

Non particolarmente numerose le fattispecie relative all'azione revocatoria, proposte dalle Procure territoriali.

Un caso di appello avverso tale azione, volta a far dichiarare inefficace la costituzione di fondo patrimoniale nei confronti del comune, è culminata nella sentenza della Sezione I centrale d'appello n. 396 del 26.10.2021, di estinzione per cessata materia del contendere, essendo stato il danno integralmente risarcito.

Un altro caso (Sez. I centrale d'appello, sent. n. 38 del 18.2.2021) ha riguardato l'accoglimento di un appello del privato su un'azione revocatoria sugli atti dispositivi di cessione della proprietà, ritenuti dalla Procura effettuati con illegittima lesione dell'integrità del patrimonio.

In una terza pronuncia della stessa Sezione I (sentenza n. 38 del 18.2.2021), la Società appellante, deducendo il difetto di giurisdizione, ha affermato che l'azione revocatoria esercitata dalla Procura erariale, avendo natura accessoria e strumentale all'azione di responsabilità, avrebbe la sua ragion d'essere *“fino a quando è in corso”* il giudizio di accertamento del danno erariale e non dopo la sentenza di condanna in primo o secondo grado.

Il motivo è stato ritenuto dal Collegio infondato, richiamando il codice di giustizia contabile che, all'art. 73, ha previsto che il Pubblico Ministero, al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, può esercitare *“tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale”*.

Interessante la sentenza della Sezione II centrale d'appello n. 60 del 22.2.2021, la quale ha

ribadito la colegittimazione di P.A. danneggiata e P.M. contabile alla proposizione dell'azione revocatoria, affermando che *“In proposito, le SS.UU. della Corte di cassazione hanno reiteratamente chiarito che vi è una «colegittimazione all'esercizio dell'azione revocatoria» in capo al Pubblico ministero della Corte dei conti e all'amministrazione riconosciuta danneggiata all'esito di un giudizio di responsabilità amministrativa (ordinanza n. 14792 del 19/7/2016 e n. 20597 del 9/9/2013). Il primo «[...] titolare, non del diritto credito, ma dell'azione di responsabilità per danno erariale [...] è legittimato all'azione revocatoria in funzione strumentale all'azione di responsabilità amministrativo-contabile attribuita alla giurisdizione della Corte dei Conti, sicché, correlativamente, la giurisdizione della Corte dei conti per la revocatoria da lui promossa trova ragione in tale rapporto di strumentalità»”*.

Con la decisione n. 29 del 27.1.2021, la Sezione III centrale d'appello ha poi ribadito i consolidati principi in materia di revocazione di atti dispositivi tra coniugi, sia pure a titolo oneroso, accertata la conoscenza e la conoscibilità dell'azione risarcitoria dell'amministrazione e il pregiudizio arrecato ai creditori.

8. I giudizi di conto.

In materia, le sentenze della Sezione I centrale d'appello nn. 29 e 30 del 15.2.2021 e n. 43 del 20.2.2021 hanno respinto gli appelli, mentre, con sentenza n. 49 del 3.3.2021, l'appello è stato accolto per avvenuta dimostrazione del rientro delle somme riscosse, come pure (sentenza n. 44 del 20.2.2021) l'appello presentato per omessa valutazione delle prove a discarico presentate dall'agente contabile.

Interessante la sentenza della Sezione II centrale d'appello n. 235 del 15.7.2021, che si è occupata dell'applicazione dei principi del giusto processo nel giudizio di conto, riformando una sentenza di primo grado che, oltre a dichiarare l'irregolarità del conto giudiziale, aveva ravvisato anche una responsabilità erariale. Ha precisato il Collegio che *«La possibilità di considerare, nell'ambito del giudizio di conto condotte integranti fattispecie di responsabilità amministrativa imputabili a soggetti distinti rispetto all'agente contabile ma coinvolti nell'attività del medesimo è normativamente contemplata e ammessa, purché le stesse siano perseguite nell'ambito di un procedimento per l'accertamento di responsabilità ritualmente incardinato. L'art. 148 c. 5 c.g.c. prevede espressamente che “quando con la responsabilità di colui che ha reso il conto giudiziale concorra la responsabilità di altri funzionari non tenuti a presentare il conto, si riunisce il giudizio di conto con quello di responsabilità”*. La previsione del richiamato comma ribadisce la regola dell'assorbimento del giudizio di conto in quello di responsabilità, già contemplata dalla normativa previgente al codice (art. 44 r.d. n.

1038/1933); *facoltà che non esclude, peraltro, la possibilità di “procedere contro i responsabili del danno anche prima del giudizio di conto” (art. 148, c. 6 c.g.c.)>>.*

Con sentenza n. 541 del 7.12.2021, la Sezione III centrale d’appello ha dichiarato l’estinzione del giudizio di appello avverso la sentenza della Corte territoriale che aveva condannato l’agente contabile per ammanchi commessi nella qualità di direttore di una farmacia comunale, a seguito di interruzione per decesso dell’appellante.

9. I giudizi ad istanza di parte.

La Sezione I centrale d’appello, con sentenza n. 351 del 20.9.2021, ha definito, respingendolo, l’appello avverso la sentenza della Sezione territoriale la quale – in relazione ad un giudizio ad istanza di parte promosso dalla società concessionario della riscossione dei tributi e tendente ad ottenere l’annullamento di un provvedimento definitivo di rigetto al discarico di partite inesigibili – aveva accolto parzialmente la predetta istanza.

La stessa Sezione, con pronuncia n. 19 del 25.1.2021, sul giudizio ad istanza di parte, avente ad oggetto l’azione del coerede ed esecutore testamentario del titolare delle esattorie di alcuni comuni per conseguire il rimborso delle cauzioni, a suo tempo prestate dal *de cuius* a garanzia della regolarità del servizio, con rivalutazione ed interessi, ha rigettato l’appello, confermando la pronuncia di *prime cure*, con la quale il giudice aveva riconosciuto il diritto vantato di conseguire le somme richieste, ma con riferimento all’eventuale importo differenziale tra la posizione creditoria e quella debitoria.

È stato, invece, dichiarato estinto per cessata materia del contendere, da parte della Sezione I centrale d’appello, con sentenza n. 46 del 24.2.2021, un giudizio ad istanza di parte attesa la notifica, da parte della Regione, della rinuncia all’ingiunzione pendente nei confronti del M.EF.

Interessante, in punto di riparto di giurisdizione tra giudice contabile e tribunali “speciali” sempre in materia di giudizi a istanza di parte, la sentenza della Sezione I centrale d’appello n. 342 del 6.9.2021, relativa ad un’impugnazione, promossa da una associazione, avverso la sentenza che aveva dichiarato, in parte, il difetto di giurisdizione a favore del Tribunale superiore delle acque pubbliche. Il giudizio erariale, intentato inizialmente dall’associazione, dovrebbe conseguire, secondo l’appellante, la salvaguardia della corretta gestione della “contabilità pubblica”, ai sensi dell’art. 3 del codice di giustizia contabile.

In particolare, in attuazione del criterio di concentrazione della tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti, a garanzia della ragionevole durata del giudizio, la citata disposizione consentirebbe all’organo adito di attrarre dinanzi a sé “qualsiasi” controversia, privata o pubblica, che abbia qualche connessione con la *publica pecunia*. Pur condividendo le

premesse dell'appellante, il Collegio non è giunto alle medesime conclusioni, giacché alla norma non potrebbe attribuirsi l'effetto di stravolgere l'assetto delle competenze giurisdizionali, disegnato dal legislatore, con norme di rango costituzionale (articoli 101-113 Cost.).

Interessante la sentenza Sezione II centrale d'appello n. 297 del 30.7.2021, che ha affermato l'ammissibilità di un giudizio a istanza di parte, relativo ai rapporti dare-avere tra l'agente di riscossione e l'ente pubblico impositore, purché non vengano prospettate istanze di natura risarcitoria. Si legge nel *decisum* che *“Sul punto, giova osservare che le controversie, come quella all'esame, intercorrenti tra l'Agente della Riscossione e l'Ente pubblico impositore ed incentrate sulla verifica dei rapporti di dare-avere tra gli stessi, rientrano pacificamente nella giurisdizione della Corte dei Conti, atteso che “...la giurisdizione contabile ha (...) natura tendenzialmente generale, dotata di propria vis expansiva in difetto di espresse limitazioni legislative, in materia di contabilità pubblica (così fra le tante Cass. Sez. U. 18 settembre 2017, n. 21546) e dunque anche quanto alla verifica dei rapporti di dare ed avere tra agente della riscossione ed ente locale titolare del credito da riscuotere e quanto al risultato contabile finale di detti rapporti” (così, da ultimo Corte di Cassazione, Sez. Unite, 28 febbraio 2020, n. 5595, richiamata anche dall'appellante; in termini analoghi, Corte Conti, Sez. II d'Appello, 28 aprile 2020, n. 85)...D'altro canto, in termini più generali, costituisce principio del tutto consolidato, discendente dall'art. 103, comma 2, Cost., quello dell'appartenenza alla cognizione del giudice contabile di tutte le controversie in cui si faccia comunque questione della corretta gestione di denaro pubblico da parte di un agente contabile (in termini, tra le altre, Cass., Sez. Unite, 20 ottobre 2020, n. 22810). La sussistenza, nella fattispecie all'esame, della giurisdizione contabile è stata, invero, correttamente riconosciuta anche dalla sentenza impugnata in questa sede (pag. 11), con statuizione non oggetto di gravame da parte dall'appellata ADER. La medesima sentenza ha, inoltre, dichiarato l'inammissibilità del ricorso, proposto ai sensi dell'art. 172, lett. d, c.g.c., per difetto di legittimazione attiva in capo alla parte attorea”.*

10. I giudizi pensionistici.

In materia di giurisdizione sull'assoggettabilità ad IRPEF della pensione militare tabellare, la sentenza n. 367 del 5.8.2021 della Sezione III centrale ha annullato la decisione della Sezione territoriale che aveva declinato la propria cognizione, devoluta alla giurisdizione delle commissioni tributarie, statuendo invece che, come da costanti arresti delle Sezioni unite della Corte di cassazione (cfr. *ex plurimis* sentt. n. 8317/2010, n. 18076/2009, n. 27187/2006 e n. 12722/2005), *“la giurisdizione della Corte dei conti in materia di pensioni (R.D. 12 luglio 1934*

n. 1214, art. 16 e 62) ha carattere esclusivo, in quanto affidata al criterio di collegamento costituito dalla materia, onde in essa sono comprese tutte le controversie in cui il rapporto pensionistico costituisca elemento identificativo del petitum sostanziale, come quando sia comunque in questione la misura della prestazione previdenziale”.

Pertanto, poiché l’oggetto della decisione atteneva “non alla materia dell’assoggettabilità a tributo dell’emolumento pensionistico ..., ma alla corretta qualificazione della natura del rapporto da cui deriva la pensione in godimento, in quanto la natura tabellare determina la non assoggettabilità ad IRPEF ai sensi della sentenza della Corte Costituzionale n. 387 del 1989”, la controversia in esame era necessariamente devoluta alla giurisdizione contabile.

La Sezione I centrale d’appello, con sentenza n. 261 del 15.7.2021, nel respingere un appello di parte privata su questione pensionistica di dipendenza da causa di servizio, affronta il profilo della omessa motivazione, chiarendo che esso “si configura allorché quest’ultima sia materialmente omessa, ossia quando si verifichi una radicale carenza della stessa in quanto il giudice ha omesso di indicare, nella sentenza, gli elementi da cui ha tratto il proprio convincimento. La motivazione apparente, invece, si realizza quando la motivazione si estrinsechi in argomentazioni del tutto inidonee a rivelare la ratio decidendi del provvedimento impugnato, come nel caso in cui il giudice, pur avendo rappresentato gli elementi dai quali ha tratto il proprio convincimento, tuttavia li ha indicati senza un’approfondita disamina logica e giuridica, ovvero in modo tale da renderli fra loro logicamente inconciliabili o, comunque, obiettivamente incomprensibili (motivazione perplessa), rendendo comunque impossibile ogni controllo sull’esattezza e sulla logicità del suo ragionamento” (in senso conf., Sez. d’appello Sicilia, n. 27 del 17.2.2021).

La Sezione I centrale d’appello, con la decisione n. 135 del 19.4.2021, ha rigettato la censura di tardività nella riassunzione per non essere stato osservato il termine di sessanta giorni assegnato dal giudice ordinario, che ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione.

Sulla dibattuta vicenda degli adeguamenti pensionistici, la Sezione I centrale d’appello, con sentenza n. 151 del 28.4.2021, ha accolto l’appello INPS alla luce della pronuncia della Corte costituzionale n. 167 del 27.7.2020, che ha statuito che “Il blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali in ragione delle progressioni di carriera nel lavoro pubblico, contrattualizzato e non ... risponde a un’esigenza di contenimento della spesa complessiva per tale personale in modo da assicurare l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.)”.

La stessa Corte costituzionale ha evidenziato che “in generale la garanzia dell’art. 38 Cost. è agganciata anche all’art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale

(sentenza n. 173 del 2016)”.

Ed ha, altresì, sottolineato che “*il principio di proporzionalità e adeguatezza dei trattamenti di quiescenza non comporta un’automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l’ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l’attuazione di tale principio (sentenza n. 70 del 2015)*”.

Concludendo, sul punto, con riferimento a misure di contenimento della spesa per i trattamenti retributivi e pensionistici del personale pubblico, che “*la mancanza di forme di recupero e l’effetto di cosiddetto “trascinamento” nel tempo delle misure di blocco e sterilizzazione, costituiscono – in difetto di specifiche disposizioni di segno contrario – conseguenze di tale scelta discrezionale e non irragionevole del legislatore (sentenza n. 250 del 2017)*” (in senso conforme, sempre la Sez. I centrale d’appello, con le sentenze n. 106 del 29.3.2021 e n. 376 del 12.10.2021).

La Sezione I centrale d’appello, con decisione n. 18 del 13.1.2021, ha sancito il difetto di giurisdizione della Corte dei conti su questione concernente il riconoscimento da causa di servizio e concessione di equo indennizzo, in quanto il provvedimento censurato dal ricorrente in primo grado attiene al beneficio economico dell’equo indennizzo, provvidenza attinente al rapporto di impiego, rimessa al giudice amministrativo.

Nello stesso senso, si è espressa la Sezione I centrale d’appello con decisione n. 16 del 13.1.2021 su sentenza rinveniente da precedente appello con rinvio. La questione dell’intervenuta prescrizione della contribuzione previdenziale, dedotta dall’appellante INPS, risulta coperta dal giudicato intervenuto con la sentenza con cui il giudice di *prime cure* ha dichiarato – con riguardo alla domanda del ricorrente di accertamento dell’obbligo di versare i contributi previdenziali ed assistenziali relativi al periodo di illegittima risoluzione del rapporto di lavoro – che “*devono ritenersi devolute al giudice del rapporto di lavoro le controversie promosse sia per far valere l’obbligo al versamento dei contributi assicurativi sia per invocare la responsabilità risarcitoria del datore di lavoro per omessa contribuzione*”.

Non avendo detto capo della sentenza formato oggetto di censura da parte dell’appellante, la relativa statuizione è ormai coperta dal giudicato. Giudicato cui accede anche la questione della prescrizione della contribuzione previdenziale dedotta dall’INPS nell’odierno gravame, che ne è logico corollario, per statuizione inappellata del giudice di *prime cure*, anch’essa quindi devoluta al giudice del rapporto di lavoro.

La materia pensionistica ha dato luogo a numerose pronunce relative alla riliquidazione delle pensioni militari con richiesta di applicazione dell’art. 54, comma 1, del d.P.R. n. 1092 del 1973.

Al riguardo è stato statuito che si tratta di una norma di carattere generale, contribuendo a definire gli ordinari criteri di calcolo della pensione per la generalità dei militari; pertanto, non riguarda esclusivamente i militari cessati dal servizio dopo il compimento del 15° anno di servizio e prima del compimento del 20°, ma anche coloro che vantano un'anzianità superiore ai venti anni di servizio per i quali il trattamento pensionistico è calcolato con il sistema misto.

Inoltre, l'aliquota del 44 per cento si applica a tutti i militari e non soltanto a quelli cessati dal servizio con un'anzianità contributiva compresa tra i 15 e i 20 anni. Diversamente opinando, non avrebbe ragion d'essere la diversificazione, operata dal legislatore, tra il personale civile e quello militare, al quale, oltre ad una rivalutazione maggiore su base annua del rendimento, spetta un'ulteriore percentuale dell'1,80 per cento, desumibile dalla lettera del comma 2 dell'art. 44, indissolubilmente connessa a quella precedente.

Da ciò consegue che al militare spetta una pensione pari al 44 per cento della base pensionabile fino a 20 anni, incrementandosi dell'1,80 per cento per ogni anno successivo, fermo rimanendo, anche per il personale militare, il limite massimo finale pari all'80 per cento.

Vale la pena di evidenziare che il contrasto giurisprudenziale tra le varie Sezioni d'appello ha trovato composizione mediante rimessione alle Sezioni riunite della questione di massima concernente la dibattuta applicabilità della precitata norma dell'art. 54 D.P.R. n. 1092/73, culminata nella sentenza n. 1 del 4.1.2021, che ha ritenuto applicabile non quanto richiesto dai privati (aliquota fissa del 44 per cento), bensì un coefficiente annuo del 2,44 per cento, ritenuto estensibile sia a coloro che al 31.12.1995 si trovavano nel *range* 15-18 anni, sia a coloro che, a tale data, avevano maturato un servizio utile inferiore a 15 anni (in tal senso, hanno dunque statuito la Sez. I centrale d'appello con le sentt. nn. 399, 401, 405 del 26.10.2021; nn. 417, 418, 419, 424, 425 del 28.10.2021; nn. 320, 324, 325 del 27.7.2021; nn. 281, 282 del 19.7.2021; n. 232 del 24.6.2021; nn. 185, 186 del 21.5.2021; n. 113 del 2.4.2021; n. 101 del 26.3.2021; nn. 96, 97, 98 del 25.3.2021, su appelli di privati; nn. 431, 430 del 29.10.2021; nn. 428, 429, 427, 426, 423, 422 del 29.10.2021; n. 421 del 28.10.2021; nn. 412, 413, 414, 415 e 416 del 27.10.2021; nn. 398, 400, 402, 403, 406, 407, 408, 409 del 26.10.2021; nn. 390, 391, 393, 394 del 25.10.2021; nn. 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389 del 15.10.2021; n. 375 dell'11.10.2021; n. 377 del 12.10.2021; nn. 364, 365, 369, 370, 371, 372 del 6.10.2021; nn. 361, 362 del 4.10.2021; nn. 337, 340, 341 del 3.9.2021; nn. 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312 del 22.7.2021; nn. 313, 314, 315, 316 del 26.7.2021; nn. 319, 327, 328, 329 del 27.7.2021; nn. 330, 331, 332, 333 del 28.7.2021; n. 296 del 21.7.2021; nn. 283, 284, 286, 287, 289, 291, 292, 293, 294, del 20.7.2021; nn. 277, 278 del 19.7.2021; nn. 264, 265, 266, 267, 269, 270, 271, 273, 274, 275 del 16.7.2021; n. 260 del 15.7.2021; nn. 246, 247, 249, 250,

253, 255 del 6.7.2021; nn. 243, 244, 245 del 5.7.2021; nn. 239 e 240 del 25.6.2021; n. 241 del 25.6.2021; nn. 230, 231, 233, 234, 235, 236, 237 del 24.6.2021; nn. 220, 222, 223, 226 del 16.6.2021; nn. 214, 215, 216, 217, 218, 219 del 14.6.2021; n. 204 del 28.5.2021; n. 183 del 18.5.2021; n. 195 del 24.5.2021; n. 174 del 7.5.2021; nn. 201, 202, 205, 206 del 28.5.2021; nn. 194, 195, 196 del 24.5.2021; nn. 184, 187, 188, 189, 190, 191, 192 del 21.5.2021; nn. 181, 182, 183 del 18.5.2021; nn. 174 e 176 del 7.5.2021; nn. 167, 168, 169, 170, 172 del 5.5.2021; nn. 157, 158, 159 del 30.4.2021; nn. 148, 149, 150, 153, 154 del 28.4.2021; n. 147 del 27.4.2021; nn. 143, 144, 145 del 26.4.2021; n. 142 del 23.4.2021; nn. 138, 139, 140 del 21.4.2021; nn. 132, 134 del 19.4.2021; nn. 125, 127 del 13.4.2021; n. 124 del 9.4.2021; nn. 109, 110, 111, 112 del 1.4.2021; n. 105 del 29.3.2021; nn. 100 e 101 del 26.3.2021; nn. 88 e 87, 88, 89, 90 del 19.3.2021; nn. 64, 65, 67, 68, 69 del 9.3.2021; nn. 51, 52, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61 del 5.3.2021; n. 11 del 12.1.2021 sugli appelli proposti dall'INPS).

Anche la Sezione d'appello Sicilia si è pronunciata in diversi casi sull'argomento (nn. 176, 177, 178, 179 del 29.10.2021; nn. 166, 167, 169 dell'11.10.2021; nn. 160, 162, 163 del 4.10.2021; n. 158 del 1.10.2021; nn. 140 e 142 del 26.8.2021; nn. 133 del 3.8.2021; n. 128 del 28.7.2021; n. 121 del 20.7.2021; nn. 100 e 101 del 18.6.2021; nn. 95 e 98 del 17.6.2021; nn. 93 e 94 del 15.6.2021; nn. 89, 90, 91 del 14.6.2021; nn. 85 e 86 del 31.5.2021; da n. 71 a n. 82 del 26.5.2021; nn. 63 e 64 del 14.4.2021).

Con sentenza n. 395 del 26.10.2021 sull'appello INPS, relativo a fattispecie di intangibilità del trattamento pensionistico e tutela dell'affidamento, la Sezione I centrale d'appello ha statuito che *“se è vero che l'impianto normativo è inequivocabilmente volto, nel contemperamento delle contrapposte esigenze, a tutelare l'affidamento del pensionato, è altrettanto vero che tale esigenza incontra necessariamente un limite allorquando la modifica del trattamento pensionistico sia imputabile a fatto e/o condotta del pensionato stesso”*.

Sulla stessa materia, sempre la Sezione I centrale d'appello, con sentenza n. 344 del 9.9.2021, ha trattato una fattispecie relativa ad una rettifica *in peius* del trattamento pensionistico derivante dalla correzione di un errore sugli emolumenti confluiti nella base pensionabile: errore rilevato solo in occasione della revisione del trattamento per adeguamento agli aumenti contrattuali.

Il motivo di impugnazione è stato accolto, dichiarando, dunque, l'irripetibilità dell'indebito, atteso che *“l'amministrazione, nei casi previsti nelle lett. a) e b) dell'art. 204 è tenuta a modificare d'ufficio il provvedimento non oltre il termine di tre anni dalla data di registrazione (ora definitività) del provvedimento stesso...(SS.RR. n. 2/2012/QM). L'orientamento del giudice contabile in sede nomofilattica è esplicito nell'indicare che, per il caso di recupero*

derivante da differenze rispetto al trattamento provvisorio, il decorso del tempo, per un periodo di riferimento di tre anni, la rilevabilità e le ragioni della modifica costituiscono elementi che depongono per il legittimo affidamento del pensionato” (in senso conf. Sez. d’appello Sicilia, sentenze n. 70 del 5.5.2021 e n. 66 del 22.4.2021).

Diverso l’esito della pronuncia della Sezione I centrale d’appello n. 339 del 3.9.2021, sempre relativa alla ripetizione di indebito pensionistico, formato su maggiori somme rispetto a quelle spettanti, ma culminata in rigetto per violazione dell’obbligo di comunicazione di qualsivoglia variazione che possa incidere sul trattamento percepito.

Si è poi consolidata la posizione delle Sezioni centrali circa la spettanza del beneficio di cui all’art. 3, comma 7, della legge n. 165 del 1997 (c.d. “moltiplicatore”), spettante soltanto a coloro che abbiano conseguito il diritto al transito in ausiliaria e non a coloro che siano cessati prima di tale traguardo per infermità o altre cause.

L’istituto, infatti, non può essere ritenuto sostitutivo, anziché alternativo, rispetto ai limiti anagrafici del servizio attivo. Gli appelli dell’INPS sulla materia sono stati dunque accolti, *ex pluribus*, con sentenze della Sezione I centrale d’appello n. 45 del 24.2.2021, n. 404 del 26.10.2021, n. 392 del 25.10.2021; n. 31 del 15.2. 2021; n. 66 del 9.3. 2021; n. 288 del 20.7. 2021; n. 272 del 16.7. 2021; n. 249 del 6.7. 2021; n. 224 del 16.6. 2021; n. 205 del 28.5. 2021; n. 56 del 5.3. 2021.

Sulla dolorosa vicenda dei benefici correlati all’esposizione ad amianto, la Sezione I centrale, mentre in alcuni casi ha accolto il ricorso (nn. 13 e 14 del 13.1. 2021), in altri, quali la sentenza n. 15 del 13.1. 2021 ha rigettato l’appello del privato per l’intervenuta prescrizione, con conferma della sentenza di primo grado; sempre in materia di prescrizione, la Sezione I centrale d’appello, con sentenze nn. 410 e 411 del 27.10.2021, ha statuito che tale specifica materia risulta *“contraddistinta da procedure e tempi specificamente individuati che consentono un autonomo accertamento di quella maggiorazione pensionistica che manifesta un’indubbia natura risarcitoria per la prolungata esposizione a sostanze fortemente nocive per la salute. Ciò in quanto – ha ritenuto la giurisprudenza – è “ancorato a presupposti propri e distinti da quelli in presenza dei quali era sorto (o sarebbe sorto) – in base ai criteri ordinari – il diritto al trattamento pensionistico”*.

Questo comporta che sia il soggetto interessato a dover avanzare apposita domanda di riconoscimento del beneficio per l’esposizione all’amianto, senza che a nulla valga il principio dell’imprescrittibilità del diritto a pensione, poiché *“tale particolarissimo regime non si estende a tutte le singole azioni relative alla costituzione della posizione contributiva (...), come riconosciuto dalla Cassazione (vedi: n. 1629 del 3 febbraio 2012)”*.

Ancora, con sentenza n. 322 del 27.7.2021, è stato accolto l'appello dell'INPS per intervenuta prescrizione nella domanda di riconoscimento di tali benefici da parte del privato. Con sentenza n. 356 del 22.9. 2021 su un appello dell'INPS sempre in materia di amianto, la Sezione I centrale d'appello ha ricordato che il giudice di primo grado aveva statuito che l'eccezione di prescrizione sollevata dall'INPS fosse inammissibile, in quanto proposta con memoria successiva alla determinazione di riconoscimento del beneficio dell'esposizione all'amianto, ponendo così in essere un atto incompatibile con la volontà di avvalersi della prescrizione.

Il giudice d'appello, invece, ha ricordato che alla pubblica amministrazione è precluso di rinunciare alla prescrizione di cui all'art. 2937 c.c., conseguendone che *“una volta maturato il termine di prescrizione, l'Amministrazione ha l'obbligo di farla valere senza che sussista alcuna discrezionalità di avvalersi o meno della stessa”*.

In materia di diritto alla percezione dell'assegno vitalizio reversibile di benemerenzia, di cui all'art. 4 della legge 24 aprile 1967, n. 261, come sostituito dall'art. 3 della legge 22 dicembre 1980, n. 932 (a beneficio dei perseguitati politici e razziali), la sentenza n. 373 del 6.8. 2021 ha accolto l'appello del MEF, annullando la decisione che aveva riconosciuto la provvidenza, perché il dante causa dell'appellata non aveva, nel periodo successivo al 7 luglio 1938, data di entrata in vigore dei provvedimenti razziali, la cittadinanza italiana, secondo la legislazione sullo *status civitatis* vigente all'epoca, in quanto non provata.

In materia di revocazione di sentenze pensionistiche, con sentenza n. 85 del 16.3. 2021, su un caso di reperimento nuovi documenti “decisivi” dopo la sentenza, è stata dichiarata l'inammissibilità per carenza di entrambi i presupposti, decisività e non imputabilità del ritardo nel reperimento postumo.

Parimenti di inammissibilità è stato l'esito nelle sentenze nn. 23 e 24 del 5.2. 2021 per difetto di errore di fatto revocatorio e surrettizia proposizione di motivo d'appello non proposto nell'apposita sede impugnatoria, nonché della sentenza n. 354 del 22.9. 2021 per l'intrinseca contraddittorietà data dalla dichiarata invocazione di un “errore di fatto”, errore che, qualora sussistesse, sarebbe semmai da considerarsi “di diritto”, ritenendosi che quanto richiesto dalla parte si configurasse come una inammissibile introduzione di un terzo grado di giudizio non consentita dall'ordinamento nel processo pensionistico.

Con sentenza della Sezione I centrale d'appello n. 355 del 22.9. 2021, la revocazione è stata dichiarata inammissibile per carenza degli invocati presupposti di dolo del giudice ed errore di fatto (nello stesso senso, la stessa Sezione I, sentt. n. 74 del 15.3. 2021 e nn. 41 e 42 del 20.2.2021).

Nel senso, invece, dell'ammissibilità, la sentenza della Sezione I centrale d'appello n. 40 del 20.2. 2021. Con sentenza n. 268 del 16.7. 2021, la Sezione I centrale d'appello ha statuito su una revocazione pensionistica previo appello, rigettata perché *“I Giudici di appello hanno correttamente ritenuto che le questioni di fatto non possono configurarsi come motivo di appello, tranne che si verta in ipotesi di mancanza assoluta di motivazione o di motivazione apparente”*. Il nuovo giudizio revocatorio è stato dichiarato inammissibile per carenza dei requisiti revocatori (nello stesso senso n. 263 del 15.7. 2021).

Sul medesimo tema, interessante la sentenza della Sezione III centrale d'appello n. 48 dell'11.2.2021, che ha annullato la decisione di primo grado che aveva dichiarato l'inammissibilità del ricorso per revocazione della sentenza, sul presupposto che il rimedio sarebbe esperibile solo avverso le sentenze di appello o quelle in unico grado.

Occorre, infatti, collocare il disposto di cui agli artt. 395 c.p.c. e 202 c.g.c. *“nel contesto del complesso sistema normativo che regola i rimedi avverso l'ingiustizia delle sentenze emesse dal giudice delle pensioni”*, come noto appellabili unicamente per motivi di diritto (cui sono stati equiparati l'omessa o apparente motivazione concernente questioni di fatto dalle Sezioni riunite n. 10/2000/QM).

Pertanto, essendo le sentenze di *prime cure* del giudice pensionistico qualificabili come *“sentenze in unico grado”*, perché emesse a seguito di una *“cognizione piena delle questioni di fatto che conformano il rapporto pensionistico”*, avverso le stesse è esperibile il rimedio revocatorio.

PARTE III

Le risorse europee: *governance* e meccanismi di tutela

Capitolo VII

LE RISORSE ORDINARIE E STRAORDINARIE, IL PRINCIPIO DELLA *RULE OF LAW* E L'ATTIVAZIONE DELL'EPPO

(V.P.G. GIACINTO DAMMICCO)

Sommario: 1. Le risorse ordinarie e straordinarie: innalzamento della soglia di attenzione in relazione al principio della rule of law e alla attivazione dell'EPPO.

1. Le risorse ordinarie e straordinarie: innalzamento della soglia di attenzione in relazione al principio della *rule of law* e alla attivazione dell'EPPO.

Il programma *Next Generation EU* (NGEU)²²⁹, istituito dal Regolamento U.E. del 2020, n. 2094, rappresenta lo strumento dell'Unione europea per la ripresa. Nell'ambito del NGEU, la Commissione europea è autorizzata a contrarre prestiti sui mercati dei capitali, per conto dell'Unione, fino a un importo di 750 miliardi di euro, 390 dei quali destinati a sovvenzioni e 360 a prestiti.

L'attenzione che, anche dalla prospettiva del requirente, è necessaria riservare al variegato settore delle risorse finanziarie, derivanti dalla appartenenza all'Unione Europea, assume, in questo 2022, un rilievo ed un'urgenza mai raggiunti in precedenza. Ciò per più motivi, alcuni meramente contingenti, altri più propriamente evolutivi e destinati alla stabilizzazione, che saranno illustrati qui di seguito e che consentiranno di sviluppare non solo considerazioni retrospettive che rendano conto del trascorso 2021, ma anche indicazioni prospettiche dell'attività requirente. In primo luogo, sarà necessario esplicitare immediatamente il motivo più evidente tra quelli summenzionati, dato il suo carattere meramente quantitativo: dallo scorso anno, e per alcuni anni in futuro, affluiranno alle amministrazioni italiane copiose risorse aggiuntive, il cui corretto utilizzo dovrà essere attentamente presidiato a tutti i livelli e, certamente, anche al livello della magistratura contabile nelle sue diverse funzioni. Quello che, invece, è meno immediatamente evidente, ma è purtuttavia significativo, è l'intreccio delle

²²⁹Istituito con Regolamento U.E. 2020/2094, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

nuove risorse determinate dall’iniziativa *Next Generation EU* con quelle dei fondi appartenenti all’ “ordinaria” programmazione eurounitaria e che vengono ricomprese nel Quadro Finanziario Pluriennale nella forma della programmazione settennale. Sotto quest’ultima forma, la ripartizione dei fondi è sempre avvenuta con l’attribuzione della stragrande maggioranza di essi ai due settori della Politica Agricola Comune e dei c.d. “Fondi strutturali” (oggi più noti come “Fondi SIE”).

Orbene, è comprensibile che l’attribuzione di risorse straordinarie non potesse ignorare la tendenzialmente concomitante attività di finanziamento ordinaria, talché il teorico parallelismo è venuto per più motivi a cadere. Si tenga, infatti, conto che il settennio di programmazione 2014-2020, che sarebbe venuto a concludersi prima dell’evento pandemico e che avrebbe dovuto essere superato organizzativamente già nel corso del 2020, mediante l’adozione della normazione U.E. necessaria per avviare il settennio 2021-2027, ha in realtà richiesto, per il prolungarsi dei negoziati, una proroga in parte di diritto e per altra parte di fatto. Per scendere al concreto, si consideri che il protrarsi dei negoziati sulla Politica Agricola Comune ha determinato la necessità di prevedere un periodo di transizione di due anni (2021-2022), mantenendo in vigore gli strumenti normativi e quelli finanziari del Regime del Pagamento Unico (FEAGA) e dello Sviluppo Rurale (FEASR) relativi al periodo di programmazione 2014-2020²³⁰. Parallelamente, a luglio 2020 si era raggiunto l’accordo politico sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027²³¹, che, per fronteggiare la crisi determinata dalla pandemia, è stato temporaneamente affiancato dal NGEU. Il quadro complessivo che ne è derivato è illustrato nella seguente tabella, che espone i valori in miliardi di euro:

	QFP	NGEU
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	149,5	11,5
2. Coesione, resilienza e valori	426,7	776,5
3. Risorse naturali e ambiente	401	18,9
4. Migrazione e gestione delle frontiere	25,7	-
5. Sicurezza e difesa	14,9	-
6. Vicinato e resto del mondo	110,6	-
7. Pubblica amministrazione europea	82,5	-
TOTALE QFP	1210,9	806,9

²³⁰ L’estensione è stata decisa con la pubblicazione a fine 2020 del regolamento di transizione (Regolamento U.E. 2020/2220).

²³¹ Consolidatosi nel Regolamento U.E.-Euratom 2020/2093, che stabilisce il QFP per il periodo di riferimento.

Tra gli effetti di ciò, si rileva che alcune residue risorse della programmazione ordinaria sono state ridistribuite e affiancate.

Nell'ambito della Rubrica Coesione, resilienza e valori, ad esempio, la parte prevalente delle risorse proviene dai fondi eccezionali del *Recovery and Resilience Facility* (di cui l'Italia è il maggiore beneficiario con oltre il 20 per cento della disponibilità totale) con 723.82 miliardi (di cui 385.85 sotto forma di prestiti) e del REACT-EU con 50.62 miliardi di euro.

Per altri versi, si registra, invece, l'effetto addizionale delle risorse NGEU a quelle stanziato nella nuova programmazione. Valga per tutti l'esempio del Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR), al quale il Quadro Finanziario Pluriennale assegna 87.44 miliardi e che il Fondo NGEU incrementa con ulteriore 8.07 miliardi di euro (un tasso di incremento quindi intorno al 10 per cento).

La Corte dei conti ha da tempo posto in essere gli strumenti, che le sono consentiti dall'ordinamento, per svolgere le funzioni di cui è intestataria, attraverso l'impegno delle Sezioni regionali di controllo e quello della Sezione Affari Comunitari e Internazionali (anche in collaborazione con la Corte dei conti dell'Unione Europea, ai sensi dell' art. 287 del TFUE) e, per la funzione giurisdizionale, con le numerose citazioni in giudizio dei responsabili di attività compiute in danno delle risorse eurounitarie (come esposte in chiusura di questa parte).

Tuttavia, il tema cruciale della declinazione delle esigenze di legalità connesse (anche) al nuovo ciclo di programmazione e, più in generale, all'erogazione delle risorse U.E. nella particolare quantità per questi anni, è la formalizzazione di una condizionalità rafforzata da aspetti sistemici degli Stati membri che aspirano ad essere destinatari delle stesse.

Il lungo negoziato riguardante l'esigenza di garantire, appunto in termini di condizionalità, le misure minime proprie di uno stato di diritto, ha comportato ritardi e anche riconsiderazioni dell'originaria severità, invero per la situazione di Stati membri diversi dall'Italia.

Il Regolamento U.E.-Euratom 2020/2092, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020 è frutto di un lungo negoziato, passato attraverso la proposta della Commissione del 2 maggio 2018²³² e, quindi, in epoca non connessa agli eventi pandemici, poi proseguito con le Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio e conclusosi, appunto, a fine 2020 con un collegamento, acquisito *in itinere*, con il pacchetto di misure di condizionalità rafforzata (*rule of law conditionality*), a corredo dell'ingente sforzo finanziario dell'Unione per intervenire nella grave situazione determinata dalla pandemia di COVID-19.

²³² Comunicazione COM del 2018 n. 324 *final*, a sua volta sollecitata dal Parlamento con risoluzione A08-0048/2018 del 14 marzo 2018.

Un ulteriore elemento, che induce a rafforzare la cura preventiva, concomitante e successiva, nelle forme del controllo e della giurisdizione, sulla legittima e proficua utilizzazione delle risorse europee in questi anni, è la particolare attenzione che l'Unione stessa sta ponendo al perfezionamento di numerosi strumenti sia culturali sia normativi sia organizzativi, per garantire la sana e legittima gestione in un ambito riassumibile con l'espressione inglese "rule of law".

Il riferimento più diretto è il Regolamento n. 2092/2020, che articola detto principio attraverso espresse disposizioni che riconducono l'attenzione al confronto con le risultanze della periodica ricognizione, rappresentata dall'annuale "Relazione sullo Stato di diritto nell'Unione europea", pubblicata dalla Commissione²³³.

A voler richiamare solo le tematiche qui più significative, si nota una particolare attenzione al tema dell'assunzione di responsabilità nell'ambito del sistema giudiziario e a quello della salvaguardia dell'indipendenza della magistratura, per il 2021. In proposito, è segnalato che in Italia sono in corso iniziative per rafforzare le norme sulla loro integrità, con misure sulle dichiarazioni patrimoniali.

La questione poi dell'efficacia dei sistemi giudiziari²³⁴, che espressamente è detto debba basarsi su "risorse umane e finanziarie adeguate", vede collocata l'Italia nel non lusinghiero novero (assieme a Malta, Belgio, Grecia, Portogallo e Cipro) degli Stati membri che presentano ancora notevoli problemi in termini di efficienza.

La Commissione ribadisce, in proposito, *che "investire nelle risorse umane e finanziarie e nella digitalizzazione del sistema giudiziario e superarne gli ostacoli strutturali sono operazioni indispensabili per migliorare in modo significativo l'efficienza dei sistemi giudiziari e la tutela giurisdizionale effettiva"*.

Sul fronte dei controlli, la Commissione, ribadito che i rischi di corruzione risultano aumentati durante la pandemia, soprattutto perché è aumentato il ricorso a procedure di gara accelerate e semplificate, ha preso atto che le autorità di *audit* e di controllo di vari Stati membri, fra i quali l'Italia, hanno adottato iniziative per affrontare questi rischi, ma la percezione della corruzione nelle Pubbliche amministrazioni resta alta²³⁵ e la credibilità dell'esercizio della funzione giurisdizionale, in termini di indipendenza, non risulta migliorata rispetto alle rilevazioni degli anni precedenti.

²³³ L'edizione 2020 è contenuta nell'atto 30.9.2020 COM del 2020 n. 580 *final*, mentre quella per il 2021 è stata pubblicata il 20 luglio 2021, con l'atto 20.7.2021 COM del 2021 n. 700 *final*.

²³⁴ Paragrafo 3.1 della Relazione per il 2021.

²³⁵ Documento *Rule of Law Report 2021, Country Chapter on the rule of law situation in Italy* 20.7.2021 SWD del 2021 n. 716 *final*, pag. 9.

Sul fronte positivo, si registra l'apprezzamento per l'efficacia della collaborazione tra la Guardia di Finanza, il Nucleo di Informazione Finanziaria, la Procura Generale della Corte dei conti, la Direzione Nazionale Antimafia e l'Autorità Anticorruzione per la segnalazione di attività sospette, con particolare riguardo alla corruzione negli appalti pubblici ed, in generale, all'illegalità nella pubblica amministrazione.

Ricordiamo che la Procura generale ha proficuamente partecipato a tali attività anche nel 2021, ricevendone lusinghieri riconoscimenti, con particolare riferimento alle Azioni PIAF-IT²³⁶, CATONE e alle altre iniziative dell'ambito del programma *Hercule III*.

La Procura generale ha, inoltre, contribuito alla stesura della Relazione annuale, presentata il 18 novembre 2021 (ai sensi dell'art. 54 della L. 24 dicembre 2012, n. 234), con un apposito capitolo.

Nelle richiamate sedi di comunicazione, è stata sottolineata l'importanza sia della cooperazione con le Autorità europee sia del raccordo con l'attività complessiva svolta, dall'ordinamento nazionale, per la più corretta applicazione della disciplina europea in tema di finanziamenti pubblici. È, infatti, da tenere costantemente presente la necessaria applicazione, da parte dei giudici contabili, oltre che delle norme nazionali, anche delle disposizioni normative di fonte europea, che disciplinano la gestione e rendicontazione delle risorse eurounitarie e, in particolare, le definizioni di frode ed irregolarità di matrice europea.

In questo quadro, le cui specifiche occorrenze giurisprudenziali, qualitative e quantitative, sono altrove esposte, costituisce un elemento significativo e meritevole di attenzione l'alto livello di cooperazione della Corte dei conti, ma, più in particolare, della Procura Generale e del sistema delle Procure regionali con le fondamentali istituzioni dell'U.E. nella materia del contrasto alle frodi e alle irregolarità.

Detto delle iniziative a livello nazionale in ordine al trattamento dei dati relativi a tale fenomeno, occorre richiamare la proficuità della pluriennale cooperazione con l'Ufficio antifrode dell'U.E. (OLAF).

Elemento di novità propriamente riferito al 2021 è, invece, l'avvio della cooperazione con EPPO. L'Italia ha, infatti, aderito prontamente (con alcuni, ma non tutti gli Stati membri) al Regolamento U.E. 2017/1939, istitutivo del Procuratore Europeo.

²³⁶ Si tratta del progetto denominato "PIAF-IT" (Piattaforma Integrata Anti-Frode), nato in collaborazione istituzionale con il COLAF, l'Ispettorato generale per l'informatica e l'innovazione tecnologica (I.G.I.T.) e l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (I.G.R.U.E.) della Ragioneria Generale dello Stato presso il MEF, per l'integrazione di informazioni di varia provenienza (Casellario giudiziario, Registro delle imprese, etc.), per un più efficace contrasto alle frodi.

In particolare, la Corte dei conti ha immediatamente avviato scambi fitti e proficui già in occasione dell'avvio del surrichiamato progetto CATONE, giungendo alla sottoscrizione, a Lussemburgo lo scorso 19 settembre 2021, dell'accordo di lavoro fra Procuratore Europeo e Procura Generale presso la Corte dei conti. Occorre richiamare in proposito che già a novembre 2020, a chiusura delle trattative sullo Strumento per la Ripresa e la Resilienza²³⁷, si è rilevato che una accelerazione ed una facilitazione nell'erogazione dei fondi del nuovo strumento dovesse essere accompagnato da un rafforzamento del ruolo dell'OLAF, dell'EPPO e della Corte dei conti dell'Unione europea²³⁸.

Da quanto esposto finora, parrebbe del tutto conseguenziale un generalizzato impegno delle istituzioni italiane ad alzare e mantenere alta la guardia. Il pericolo che, purtuttavia, si presenta nella prospettiva della magistratura contabile assume due aspetti. Da un lato, si registra la possibile marginalizzazione del ruolo del controllore esterno, laddove non venga ribadita la sua fondamentale funzione nel sistema delle Istituzioni.

Una lettura della sezione 3, "Modalità per il monitoraggio e l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza" della Decisione di esecuzione del Consiglio U.E., relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia²³⁹, che intendesse ricavare dalla mancata menzione del ruolo della Corte dei conti²⁴⁰ un effetto di escludere questa dal circuito del controllo, non deve avere credito. La disposizione in questione, infatti, doveva e poteva disciplinare soltanto i meccanismi di monitoraggio e di *audit* interno riferibili all'amministrazione attiva, lasciando intatta, in quanto estranea al suo campo di intervento, tutta l'area dell'assetto istituzionale che garantisce l'esercizio del controllo esterno e indipendente, devoluto per costituzione alla Corte dei conti.

Quest'ultima conserva, pertanto, inalterato il proprio suolo di garanzia ed, anzi, beneficia di norme sicuramente interessanti. Si consideri, infatti, l'art. 7, comma 7, del D.L. n. 77/2021: esso prevede che la Corte dei conti eserciti "*il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3,*

²³⁷ Quello che viene chiamato comunemente *Recovery Fund* ed è, in realtà, lo strumento temporaneo incorporato nel bilancio dell'U.E. a lungo termine, chiamato *Next Generation EU* (NGEU), con una dotazione di 750 miliardi di euro (360 miliardi in prestiti e 390 miliardi a fondo perduto), suddivisa fra *Recovery and Resilience Facility* (RRF) con 672,5 miliardi e altri 6 fondi minori (REACT-EU, *Horizon Europe*, etc.).

²³⁸ Si veda, in proposito, Regolamento U.E. Euratom n. 2223/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il Regolamento U.E. Euratom) n. 883/2013, per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

²³⁹ Cfr. SWD del 2021 n. 165 *final*.

²⁴⁰ Essa viene citata soltanto nell'ambito del Progetto sul dissesto idrogeologico (M2C4-1), in quanto Istituzione che ha segnalato le carenze alle quali il progetto dovrebbe porre rimedio.

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” e che, inoltre, riferisca “almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR”.

Ciò non rappresenta una nuova forma o modalità di controllo, bensì un rafforzamento, nell'occasione, del già esistente controllo di gestione, per finalità individuabili nel periodico monitoraggio “circa l'acquisizione e l'impiego” delle risorse del PNRR, con espresso richiamo alle n. 3 “E”, ma anche alla rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge attraverso una valutazione comparativa dei costi, modi e tempi, nonché soprattutto dei risultati in termini sia di *output* che di *outcome*.

Inoltre, in forza del D.L. n. 76/2020, l'art. 22 dovrà fornire un apporto decisivo, attraverso il rafforzamento della funzione del controllo sotto il profilo della collocazione temporale dello stesso in costanza della gestione attuativa dei programmi e dell'immediata comunicazione e attivazione delle necessarie misure correttive.

Ostano ad una positiva valutazione di tale assetto il prolungarsi delle incertezze sulla collocazione funzionale e istituzionale di tale funzione di controllo concomitante ed il grave ritardo con il quale si è attivato lo svolgimento della funzione stessa.

Sul fronte giurisdizionale, si torna a ribadire, come già segnalato in più occasioni, la divergenza, rispetto alla richiamata necessità di tenere alta la guardia, dell'eventuale applicazione alla responsabilità per danno a Fondi U.E. dell'esenzione per i comportamenti commissivi, caratterizzati da colpa grave, con limitazione a quelli connotati da dolo, di cui all'art. 21 del D.L. n. 76/2020.

Pur dovendosi riconoscere la legittimità della scelta del legislatore in relazione alla soglia di rilevanza delle condotte dei soggetti pubblici, ai fini della rifusione del danno erariale in genere, non appare *prima facie* applicabile tale scomputo ove siano coinvolti fondi U.E. riferibili al contesto che si è andato fin qui illustrando.

La divergenza di queste evoluzioni rispetto al quadro di condizionalità rafforzata ed al richiamo all'osservanza del principio di legalità impone un richiamo dell'attenzione del decisore politico, in particolar modo per le iniziative di intervento normativo sulle funzioni della Corte dei conti attualmente sul tappeto, in relazione alle quali il rispetto dei principi e degli impegni assunti nell'ambito dell'U.E. non possono essere disattesi con leggerezza²⁴¹.

²⁴¹ Sono qui di seguito rassegnati i dati relativi all'attività svolta e ai risultati conseguiti nello specifico settore dei contributi europei. Nel corso del 2021, sono intervenute, in materia, numerose decisioni delle Sezioni di appello, sia centrali sia della regione Sicilia, che hanno, in gran parte, confermato le decisioni

di primo grado ovvero che hanno accolto appelli della Procura avverso sentenze di rigetto della domanda attrice. Quanto ai dati numerici in primo grado, risultano essere state emesse, nel 2021, complessivamente n. 135 sentenze, per un importo complessivo di condanne per euro 28.462.659,66. La ripartizione delle condanne, in relazione alla tipologia di fondi interessati, vede euro 9.057.709,76 per i fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR-FEP) ed euro 18.150.499,39 per i fondi di sviluppo infrastrutturale, di provenienza sia unionale che nazionale o regionale (FESR-fondi Ministero Sviluppo economico, fondi regionali, leggi speciali, di incentivazione, es. L. n. 488/1992); euro 1.254.450,51 per il fondo della formazione professionale (FSE). Circa la ripartizione delle sentenze di condanna per sezione regionale, risultano: n. 7 sentenze della sezione Abruzzo (tot. euro 149.331,23); n. 2 sentenze della Sezione Basilicata (tot. euro 724.920,65); n. 18 sentenze della Sezione Calabria (tot. euro 4.854.872,75); n. 8 sentenze Sezione Campania (tot. euro 191.516,05); n. 3 sentenze della Sezione Emilia-Romagna (tot. euro. 844.944,43); 5 sentenze Sezione Friuli-Venezia Giulia (tot. euro 1.098.585,66); n. 4 sentenze Sezione Lazio (tot. euro 1.646.239,70); n. 1 sentenza Sezione Liguria (tot. euro 160.161,00); n. 1 sentenza Sezione Lombardia (tot. euro 27.709,09); n. 17 sentenze Sezione Piemonte (tot. euro 1.480.478,13); n. 19 sentenze Sezione Puglia (tot. euro 4.343.496,79); n. 11 sentenze Sezione Sardegna (tot. euro 1.831.299,64); n. 35 sentenze Sezione Sicilia (tot. euro 7.797.279,75); n. 2 sentenze Sezione Trentino-Alto Adige, sede di Trento (tot. euro 202.280,88); n. 2 sentenze Sezione Veneto (tot. euro 3.109.493,96). In sede di appello, risultano emesse n. 31 sentenze per un importo complessivo di condanne di euro 29.566.477,71. In ordine agli atti di citazione, delle procure regionali, risulta complessivamente, nella materia, l'emissione nel 2021 di n. 190 atti di citazione per un importo complessivo di euro 231.915.804,89, delle quali alcune già decise in primo grado. I dati globali del periodo 2008-2021 sono i seguenti. Per le sentenze di primo grado emesse, risultano complessive n. 1.378 sentenze (n. 135 nel 2021; n. 66 nel 2020; n. 82 nel 2019; n. 94 nel 2018; n. 111 nel 2017; n. 158 nel 2016; n. 119 nel 2015; n. 101 nel 2014; n. 107 nel 2013; n. 128 nel 2012; n. 114 nel 2011; n. 93 nel 2010; n. 60 nel 2009 e n. 10 nel 2008), per un importo di condanne pari a totali euro 786.209.403,09 (nel 2021 euro 28.462.659,66; nel 2020 euro 27.500.796,67; nel 2019 euro 56.131.798,11; nel 2018 euro 63.576.988,75; nel 2017 euro 46.465.295,55; nel 2016 euro 70.496.433,94; nel 2015 euro 119.625.875,33; nel 2014 euro 68.136.629,36; nel 2013 euro 95.998.555,47; nel 2012 euro 68.254.157,63; nel 2011 euro 66.472.391,80; nel 2010 euro 47.980.220,53; nel 2009 euro 24.561.891,51; nel 2008 euro 2.545.708,68). Nello stesso periodo, le citazioni emesse risultano complessivamente n. 2.232 (nel 2021 n. 190; nel 2020 n. 72; nel 2019 n. 151; nel 2018 n. 217; nel 2017 n. 179; nel 2016 n. 104; nel 2015 n. 193; nel 2014 n. 179; nel 2013 n. 180; nel 2012 n. 181; nel 2011 n. 190; nel 2010 n. 159; nel 2009 n. 145; nel 2008 n. 92), per un importo totale pari a euro 1.632.576.843,85 (nel 2021 euro 231.915.804,89; nel 2020 euro 12.891.705,18; nel 2019 euro 64.380.163,02; nel 2018 euro 75.868.019,21; nel 2017 euro 99.644.087,83; nel 2016 euro 51.334.734; nel 2015 euro 223.372.589,17; nel 2014 euro 144.937.921,79; nel 2013 euro 111.976.476,94; nel 2012 euro 102.344.974,65; nel 2011 euro 157.997.247,58; nel 2010 euro 152.632.126,57; nel 2009 euro 136.260.993,02; nel 2008 euro 67.020.000,00). In proposito, vanno anche segnalati, in termini numerici, i risultati del sistema di comunicazioni da parte del Comando generale della Guardia di finanza, che invia sistematicamente copia delle segnalazioni a varie amministrazioni, in seguito alla conclusione di indagini relative alle frodi europee. Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2021, la Guardia di finanza ha inoltrato alla Procura generale n. 144 segnalazioni relative a frodi europee, per un importo complessivo di 52.446.962,00 euro. Anche il Comando Carabinieri politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito dell'attività investigativa e di controllo nel settore delle contribuzioni agricole e nelle frodi agroalimentari di cui al D.P.R. n. 129/2009, ha proceduto all'inoltro alle Procure regionali di segnalazioni relative alla conclusione di indagini riguardanti indebite percezioni o truffe nel settore dei contributi in agricoltura. In totale, nel 2021, sono state inviate n. 17 segnalazioni per un importo complessivo di euro 623.067,96. Sull'importo totale di n. 161 segnalazioni per euro 53.070.029,96, n. 34 riguardano fattispecie relative al FESR - POR (interventi infrastrutturali) e ai relativi cofinanziamenti nazionali, per complessivi euro 23.297.837,63; n. 95 attengono ai fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR-PAC) per euro 23.980.004,16; n. 9 si riferiscono al FSE (formazione professionale) per euro 1.251.098,33; n. 20 riguardano il fondo per la pesca FEP-FEAMP per euro 4.180.140,34; n. 3 riguardano fondi diretti e altri fondi per euro 360.949,50. Pertanto, con riguardo agli illeciti utilizzi di fondi pubblici di provenienza europea, l'elevato numero delle istruttorie e delle condanne – quest'ultime

IL PIANO EUROPEO “NEXT GENERATION EU” ED IL PNRR

(V.P.G. MARILISA BELTRAME)

Sommario: 1. NGEU e PNRR. a) Inquadramento e riferimenti normativi. b) Le funzioni di controllo della Corte dei conti nel contesto del PNRR.

1. NGEU e PNRR. a) Inquadramento e riferimenti normativi. b) Le funzioni di controllo della Corte dei conti nel contesto del PNRR.

a) Inquadramento e riferimenti normativi.

Il piano europeo “Next Generation EU” è stato istituito con il Regolamento U.E. n. 2094/2020²⁴². Esso rappresenta la risposta europea alla crisi conseguente alla pandemia con la quale, nell’intento di risolvere la crisi economica, è stato ideato un programma di sviluppo strutturale, relativo alla *green economy*, alle infrastrutture, all’informatica, nonché alla coesione sociale. Il piano risulta ispirato ad un epocale mutamento di visione politico economica, in quanto il reperimento delle risorse è consentito anche attraverso politiche di indebitamento, utili al fine di raggiungere concretamente i cittadini europei, colpiti dalle conseguenze economiche negative della crisi sanitaria.

All’interno del “Next Generation EU” vi è il dispositivo finanziario definito “Recovery Fund U.E.”, adottato con regolamento europeo n. 241/2021, le cui modalità di funzionamento prevedono stringenti passaggi di verifica del conseguimento degli obiettivi programmati nei singoli piani nazionali.

Oggetto di controllo specifico è l’avvenuto raggiungimento dello scopo (non più e non solo in termini di regolare modalità di spesa) e ciò al fine di procedere alle fasi di “rilascio” delle successive *tranches* di finanziamento da parte dell’U.E. ai singoli Paesi membri, secondo lo schema dello stato di avanzamento lavori (S.A.L.), sulla scorta del parere positivo della Commissione europea, espresso a seguito delle approfondite verifiche svolte anche *in loco*.

oggi scontate anche da parte dei beneficiari, delle società e dei suoi amministratori o soci, nonché degli intermediari per danni cagionati al bilancio nazionale per progetti di matrice unionale gravanti o transitati sul bilancio nazionale, così come nei confronti delle spese dirette dell’Unione europea (come un *unicum* in Europa) – dimostra che l’attività delle Procure e delle Sezioni giurisdizionali contabili riveste un ruolo primario per assicurare l’effettivo perseguimento delle finalità risarcitorie e di prevenzione, affidate alla Corte dei conti, a garanzia di una sana gestione finanziaria e del corretto utilizzo dei fondi pubblici nazionali ed europei.

²⁴² Il piano prevede una dotazione finanziaria complessiva di 750 miliardi di euro, di cui 390 destinati a sovvenzioni e 360 a prestiti.

L'attuazione italiana del PNRR vede l'impiego di ingenti fondi, per la maggior parte di origine eurounitaria, che verranno utilizzati direttamente dalle PP.AA. (amministrazioni centrali o locali) od in *partnership* con soggetti privati, i quali accederanno ai fondi pubblici per concorrere allo svolgimento delle attività di ricostruzione del tessuto economico, di ripresa dell'attività economica e di sviluppo delle infrastrutture del territorio.

Per contrastare il fenomeno della dispersione delle risorse finanziarie – ovvero, in genere, dello sviamento dal fine delle medesime – l'Unione Europea ha adottato misure di sicurezza per preservare il corretto utilizzo delle ingenti somme, messe a disposizione degli Stati, per attuare il loro PNRR.

Nello specifico ambito del *Recovery Fund*, il Regolamento U.E. n. 241/2021 al paragrafo 72 testualmente prevede che *“gli interessi finanziari dell'Unione devono essere tutelati attraverso misure proporzionate, tra cui misure di prevenzione, individuazione, rettifica e indagine di casi di frode, corruzione e conflitti di interessi e, se del caso, sanzioni amministrative”*²⁴³. Detto paragrafo è tradotto in norma al successivo art. 22, intitolato *“Tutela degli interessi finanziari dell'Unione”* e trova ulteriore rafforzamento nel (di poco precedente) Regolamento U.E. n. 2092 del 2020 che prevede un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, ove la condizionalità riguarda la garanzia di un sistema finalizzato all'effettivo controllo da parte di organi indipendenti ed all'adozione da parte degli Stati membri di effettive misure amministrative o giurisdizionali a tutela del bilancio europeo.

Più precisamente l'art. 22, comma 2, del Regolamento U.E. n. 241/2021 prevede a carico degli Stati membri i seguenti obblighi: *“a) verificare regolarmente che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati correttamente, (...), in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi; b) adottare misure adeguate per prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi (...) che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e intraprendere azioni legali per recuperare i fondi che sono stati indebitamente assegnati, anche in relazione a eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza”* (n.d.r., enfasi aggiunta).

²⁴³ In particolare, in conformità dei regolamenti CE, Euratom n. 2185/96 e U.E., Euratom n. 883/2013, l'OLAF ha il potere di svolgere indagini amministrative, compresi controlli e verifiche sul posto, al fine di accertare l'esistenza di frodi, corruzione, conflitti di interessi o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. L'EPPO ha facoltà, in conformità del Regolamento U.E. n. 2017/1939, di svolgere indagini su casi di frode, corruzione e conflitti di interessi e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e perseguirli, secondo quanto disposto dalla direttiva U.E. n. 1371/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Il Regolamento U.E. n. 2092/2020, nell'introdurre il parametro della "Rule of law", al paragrafo 3 prevede che *"Lo Stato di diritto impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, in linea con i valori della democrazia e nel rispetto dei diritti fondamentali quali stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta»)²⁴⁴ e negli altri strumenti applicabili, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali"*²⁴⁵.

Al successivo paragrafo 8 chiarisce ulteriormente che *"Gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge, se i casi di frode, inclusi i casi di frode fiscale, evasione fiscale, corruzione, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto, sono effettivamente perseguiti (...)".*

Al paragrafo 11, infine, precisa che *"Il rispetto dello Stato di diritto è essenziale non solo per i cittadini dell'Unione ma anche per le iniziative imprenditoriali, l'innovazione, gli investimenti, la coesione economica, sociale e territoriale e il corretto funzionamento del mercato interno, i quali prosperano al massimo se è in vigore un quadro giuridico e istituzionale solido"*²⁴⁶.

L'art. 5 ("Misure di protezione del bilancio dell'Unione") stabilisce conseguentemente che l'U.E. può adottare misure restrittive a carico di uno Stato membro che non abbia agito con la massima protezione degli interessi finanziari europei. Tra queste: l'art. 5, primo comma, alla

²⁴⁴ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2016/C 202/02).

²⁴⁵ Il testo dell'articolo prosegue: *"Esso esige, in particolare, che i principi di legalità che sottendono un processo legislativo trasparente responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali; e separazione dei poteri debbano essere rispettati"*.

²⁴⁶ L'art. 4 traduce dette indicazioni disponendo che una violazione dei principi dello Stato di diritto interessa uno o più dei seguenti aspetti se riguarda: *"a) il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'Unione, compresi i prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, in particolare nell'ambito delle procedure di appalto pubblico o di concessione di sovvenzioni; b) il 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; c) il corretto funzionamento dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale nelle indagini e nel perseguimento delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione; d) l'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità di cui alle lettere a), b) e c); e) la prevenzione e la sanzione delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, nonché l'imposizione di sanzioni effettive e dissuasive nei confronti di destinatari da parte degli organi giurisdizionali nazionali o delle autorità amministrative; f) il recupero dei fondi indebitamente versati; g) l'effettiva e tempestiva collaborazione con l'OLAF e, se lo Stato membro interessato vi aderisce, con la EPPO ai sensi degli atti dell'Unione applicabili e conformemente al principio di sincera cooperazione"*.

lett. b), dispone i seguenti strumenti rimediali: “i) *sospensione dell’approvazione di uno o più programmi o una modifica di detta sospensione*; ii) *sospensione degli impegni*; iii) *riduzione degli impegni, anche attraverso rettifiche finanziarie o storni verso altri programmi di spesa*; iv) *riduzione dei prefinanziamenti*; v) *interruzione dei termini di pagamento*; vi) *sospensione dei pagamenti*”.

In tale cornice ordinamentale europea si colloca la recente costituzione ed entrata in funzione dell’EPPO (acronimo dell’inglese *European public prosecutor’s office*), istituito con Regolamento U.E. n. 1939/2017, al fine di contrastare le frodi al bilancio dell’Unione.

La Procura europea²⁴⁷ ha iniziato la sua attività il 1° giugno 2021 ed ha competenza per le indagini sui reati che pregiudichino gli interessi finanziari dell’Unione. In particolare, si fa riferimento ai reati di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di delitti che ledono gli interessi finanziari eurounionali²⁴⁸ e i reati indissolubilmente connessi ai casi appena citati.

La Procura Generale della Corte dei conti ha sottoscritto, nel settembre 2021, un accordo di collaborazione con EPPO sulle attività di indagine relative all’illecito conseguimento ovvero all’illecito utilizzo di fondi di derivazione europea.

Sul fronte interno dell’ordinamento italiano, si rileva che la Legge di Bilancio 2021²⁴⁹ ha introdotto una prima serie di disposizioni relative alla *governance* del PNRR (art. 1, commi da 1037 a 1050).

Tra le dette disposizioni si richiama il comma 1043 che nell’attribuire l’attuazione alle

²⁴⁷ La Procura europea è un ordinamento giudiziario autonomo ed indipendente sia dagli Stati membri che dalle Istituzioni europee e dagli organi del potere politico; è organizzata a livello centrale, con l’Ufficio del Procuratore Capo europeo e a livello decentrato, composto dai Procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri. I Procuratori europei delegati sono coloro che conducono in concreto le indagini. Queste saranno svolte, infatti, essenzialmente a livello decentrato, a partire dalla iscrizione della notizia di reato. Nel perseguimento delle fattispecie criminose lesive degli interessi finanziari dell’Unione, la competenza dell’EPPO deve essere considerata prevalente rispetto alle eventuali rivendicazioni delle competenze nazionali. Concluse le indagini, l’azione dell’EPPO si ferma in quanto la fase del processo rimane di competenza nazionale e, come tale, regolata dal diritto interno di ogni Stato aderente. L’Italia ha recepito l’istituzione di EPPO con norme di coordinamento contenute nel D.Lgs. n. 9/2021.

²⁴⁸ Nella competenza EPPO rientrano le indagini relative ai reati di cui alla direttiva del Consiglio n. 1371/2017, c.d. “Direttiva PIF” (acronimo di Protezione Interessi Finanziari)”, finalizzata all’armonizzazione del diritto penale sostanziale per favorire la tutela degli interessi finanziari dell’Unione attraverso il diritto penale. Tale direttiva include, fra l’altro, le frodi all’IVA (oltre la soglia dei 10 milioni di euro), le condotte di corruzione attiva e passiva e quelle di appropriazione indebita che ledano gli interessi finanziari dell’Unione, nonché quelle di partecipazione ad un’organizzazione criminale, quando l’attività dell’organizzazione criminale sia incentrata sulla commissione dei reati PIF. A sua volta la Direttiva PIF è stata attuata nell’ordinamento italiano con il D.Lgs. n. 75/2020, che ha modificato, tra le varie disposizioni, gli artt. 316, 316-ter e 319-ter del codice penale.

²⁴⁹ Cfr. L. n. 178/2020.

singole amministrazioni e organismi titolari dei diversi progetti, ne individua la relativa responsabilità in termini di controllo dei cronoprogrammi e conseguimento degli obiettivi, *“conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l’individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi”*.

Tra le altre norme adottate dal Legislatore italiano nel contesto dell’attuazione del PNRR e del rispetto degli obblighi di tutela finanziaria stabiliti dall’U.E., si segnala l’art. 22 del D.L. n. 76/2020 (D.L. Semplificazioni), il quale prevede che la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti commissioni parlamentari, svolga il controllo concomitante di cui all’art. 11, comma 2, della legge n. 15/2009, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale.

Accanto a tale previsione normativa si annovera, tuttavia, anche quella di cui all’art. 21, comma 2, che limita (temporaneamente) la perseguibilità dei danni erariali scaturenti dalle condotte attive poste in essere con colpa grave. Tale limitazione avrebbe l’intento di superare il fenomeno dell’amministrazione difensiva (c.d. “paura della firma”), circoscrivendo l’azione del P.M. ai casi di condotte affette dal solo dolo (ed ai casi di condotte omissive affette da colpa grave), così “rassicurando” gli amministratori (politici e dirigenti) in ordine a potenziali responsabilità contabili incombenti sulle loro attività gestorie. Questa tipologia di condotta (*rectius*, di elemento soggettivo della condotta) non sarà perseguibile sino al 30 giugno 2023, come previsto dalla legge n. 108/2021 di conversione del D.L. n. 77/2021 in tema di *governance* del PNRR²⁵⁰.

A tale proposito appare utile richiamare i parametri normativi di responsabilità stabiliti dall’U.E. a tutela del suo stesso ordinamento, i quali concorrono con gli strumenti di protezione finanziaria sopra esaminati.

L’art. 22 del Regolamento CEE n. 31/1962 prevede 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”*.

Accanto a tale responsabilità vi è anche un preciso dovere “informativo” in capo al funzionario medesimo, disciplinato dal successivo art. 22-bis, il quale dispone che *“Il*

²⁵⁰ Appare significativo riportare la definizione data dalla giurisprudenza della Corte (Sez. III d’appello, sent. n. 180/2020), per la quale *“la condotta può essere valutata come gravemente colposa allorché il comportamento sia stato del tutto anomalo ed inadeguato, tale, cioè, da costituire una devianza macroscopica dai canoni di diligenza e perizia tecnica da collocarsi in posizione di sostanziale estraneità rispetto al più elementare modello di attività volta alla realizzazione degli interessi cui gli operatori pubblici sono preposti”*.

funzionario che, nell'esercizio o in occasione dell'esercizio delle sue funzioni, venga a conoscenza di fatti che possano lasciar presumere una possibile attività illecita, e in particolare una frode o un atto di corruzione, pregiudizievole per gli interessi dell'Unione, o una condotta in rapporto con l'esercizio di incarichi professionali che possa costituire una grave mancanza agli obblighi dei funzionari dell'Unione, ne informa immediatamente il proprio superiore ... , o direttamente l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)”. Degno di nota il fatto che lo stesso comma si applica in caso di mancanza grave a un obbligo analogo “da parte di un membro di un’istituzione o di qualsiasi altra persona al servizio di un’istituzione o di un prestatario di servizi per conto di un’istituzione”.

b) Le funzioni di controllo della Corte dei conti nel contesto del PNRR.

Quanto ai profili relativi alle funzioni di controllo della Corte dei conti nel contesto dell'esecuzione del PNRR, si rammenta che le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, nel febbraio 2021, in occasione della “Audizione nell’ambito dell’attività conoscitiva sulla proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)” hanno sottolineato che la Commissione europea verificherà sia l’adempimento dell’obbligo dei singoli Stati membri di dotarsi di sistemi di controllo adeguati a prevenire, individuare e contrastare corruzione, frodi, conflitti di interesse nell’uso dei fondi messi a disposizione dall’Unione, sia il sistema di controlli interni che ogni stato membro deciderà di adottare.

Con riferimento alle funzioni di controllo inerenti all’azione attuativa degli obiettivi del PNRR, la Corte dei conti svolgerà, quindi, la consueta funzione di controllo preventivo di legittimità – ai sensi dell’art. 3 della legge n. 20/1994²⁵¹ – nei confronti degli atti previsti dalla

²⁵¹ “Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti si esercita esclusivamente sui seguenti atti non aventi forza di legge: a) provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri; b) atti del Presidente del Consiglio dei Ministri e atti dei Ministri aventi ad oggetto la definizione delle piante organiche, il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali e le direttive generali per l’indirizzo e per lo svolgimento dell’azione amministrativa; c) atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie; c-bis) (lettera abrogata); d) provvedimenti dei comitati interministeriali di riparto o assegnazione di fondi ed altre deliberazioni emanate nelle materie di cui alle lettere b) e c); e) (lettera abrogata); f) provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare; f-bis) atti e contratti di cui all’articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001; f-ter) atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all’articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266; g) decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome: attivi, di qualunque importo; di appalto d’opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l’applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato; h) decreti di variazione del bilancio dello Stato, di accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministero del tesoro all’impegno di spese correnti a carico di esercizi successivi; i) atti per il cui corso sia stato impartito l’ordine scritto del Ministro; l) atti che il Presidente del Consiglio dei Ministri richieda di sottoporre temporaneamente

norma specifica che, in buona sostanza, riguardano gli atti di programmazione²⁵² comportanti spese o approvazione di contratti.

Tale controllo non esaurisce il quadro delle verifiche sull'utilizzo delle risorse derivanti dal NGUE e, dunque, del PNRR; le gestioni attuative di quest'ultimo saranno comunque oggetto di analisi in sede di controllo finalizzato al referto al Parlamento in occasione della valutazione dello stato della Finanza pubblica, come previsto dalla deliberazione del 16.12.2020 delle Sezioni riunite in sede di controllo, ove si richiama una modalità di controllo volta non solo a verificare la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni, ma anche le modalità e lo stato di attuazione dei programmi di spesa in termini di qualità e tempestività dell'obiettivo programmato.

Va sottolineata, inoltre, l'attività di raccordo con le attività di controllo svolte, nel nostro Paese, dalla Corte dei conti europea²⁵³, istituzionalmente affidata alla Sezione controllo Affari Comunitari e Internazionali della Corte dei conti, la quale, riguardo alla gestione dei fondi straordinari verrà raccordata anche alle iniziative delle altre Sezioni di controllo coinvolte²⁵⁴.

Accanto a quanto appena illustrato, si richiama inoltre la previsione normativa di cui all'art. 11 della legge n. 15/2009, il cui secondo comma prevede che *“La Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento (...)”*²⁵⁵.

Si tratta della tipologia del controllo “concomitante”, ovvero svolto contestualmente

a controllo preventivo o che la Corte dei conti deliberi di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo”.

²⁵² Tra i quali, ad esempio, i provvedimenti di riorganizzazione delle strutture di missione dei Ministeri.

²⁵³ Con la modalità prevista direttamente dall'art. 287 TFUE.

²⁵⁴ Ad esempio, sulla metodologia e sui criteri che indirizzeranno le modalità di esercizio del controllo in concreto.

²⁵⁵ L'articolo prosegue: *“Ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al Ministro competente. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa. Qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause, e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti ferma restando la facoltà del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte”.*

all'azione gestoria. L'art. 22 del D.L. n. 76/2020 (c.d. "D.L. Semplificazioni") stabilisce proprio che la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti commissioni parlamentari, svolga il controllo concomitante (sopra illustrato) sulle azioni di gestione delle misure di attuazione del PNRR.

Tale controllo, a seconda del livello di attuazione materiale (Enti locali, Regioni, Stato) sarà svolto dalle Sezioni regionali di controllo, oltre che dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali. Invero, tra i compiti di quest'ultima Sezione, vi è il referto annuale al Parlamento sulla gestione dei fondi strutturali europei da parte delle amministrazioni e degli altri organismi, nonché sulla consistenza e sulle cause delle frodi ai danni della Comunità e sulle relative misure preventive e repressive²⁵⁶.

Con deliberazione n. 272/2021, il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti ha istituito e disciplinato il "Collegio del controllo concomitante" ai sensi dell'art. 22 del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (convertito con modificazioni nella legge 11 settembre 2020, n. 120), istituito presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

Il Collegio del controllo concomitante concorre pertanto all'espletamento dei controlli sull'attuazione del PNRR, con il compito di verificare la sussistenza di eventuali gravi irregolarità gestionali o rilevanti ed ingiustificati ritardi, individuandone le possibili mediante un contraddittorio istruttorio con l'amministrazione al fine dell'adozione di misure correttive utili a rettificare lo svolgimento della gestione.

Qualora, a seguito dell'istruttoria, emerga un accertamento di gravi irregolarità gestionali ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi, scatta una segnalazione all'amministrazione stessa ai fini della responsabilità dirigenziale²⁵⁷.

Infine, per l'ipotesi di gravi irregolarità gestionali che abbiano altresì determinato una lesione degli interessi finanziari nazionali o eurounitari, verrà indirizzata una segnalazione alla Procura Generale della Corte dei conti, la quale – nell'esercizio delle proprie funzioni di coordinamento – provvederà al successivo inoltro alle Procure regionali territorialmente competenti.

²⁵⁶ La Sezione svolge inoltre, nel rispetto del programma annuale coordinato con le linee guida delle Sezioni riunite ed in connessione con il programma della Corte dei conti europea, indagini specifiche sulla gestione dei fondi comunitari, anche in collaborazione con altre Sezioni. La Sezione, inoltre, svolge attività di controllo in cooperazione con la Corte dei conti europea e con le altre Istituzioni superiori di controllo in attuazione di trattati, accordi e intese.

²⁵⁷ Come previsto dall'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in base a quanto disposto dall'art. 22, comma 1, secondo capoverso, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76.

LA GOVERNANCE DEL PNRR E LE RELATIVE MISURE ORGANIZZATIVE DI MONITORAGGIO E DI CONTROLLO

(V.P.G. DONATO LUCIANO)

Sommario: 1. Il programma Next Generation EU. 2. Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza e le relative risorse. 3. Il trattamento contabile delle risorse del PNRR riferite a fonti di finanziamento europee. 4. Il modello organizzativo e di governance del PNRR. 4.1. Il livello di presidio e di coordinamento. 4.2. Il livello di attuazione delle misure.

1. Il programma *Next Generation EU*.

Il programma *Next Generation EU* (NGEU), istituito dal Regolamento U.E. del 2020, n. 2094, rappresenta lo strumento dell'Unione europea per la ripresa.

Nell'ambito del NGEU, la Commissione europea è autorizzata a contrarre prestiti sui mercati dei capitali, per conto dell'Unione, fino a un importo di 750 miliardi di euro, 390 dei quali destinati a sovvenzioni e 360 a prestiti.

La Commissione, naturalmente, si finanzia a tassi più favorevoli rispetto a quelli praticati alla maggior parte dei singoli Stati membri e trasferirà tale beneficio agli stessi Paesi attraverso i prestiti o al bilancio dell'Unione.

L'assunzione dei prestiti sarà concentrata tra la metà del 2021 e la fine del 2026 a un ritmo di circa 150 miliardi all'anno, mentre il rimborso inizierà a partire dal 2028 con termine fissato al 31 dicembre 2058.

Gli importi relativi ai prestiti saranno rimborsati dagli Stati membri, mentre gli importi relativi alle sovvenzioni saranno rimborsati dal bilancio dell'Unione europea. Considerati il volume, la frequenza e la complessità delle future operazioni di assunzioni di prestito, la Commissione seguirà le migliori pratiche utilizzate dagli emittenti sovrani, attuando una strategia di finanziamento diversificata.

La Commissione europea, per conto dell'U.E., è un attore consolidato sui mercati dei capitali: nell'arco di 40 anni, infatti, ha gestito diversi programmi di prestito, a sostegno degli Stati membri dell'Unione e dei Paesi terzi, finanziati secondo la modalità *back-to-back* mediante emissioni di obbligazioni sindacate.

Questo metodo, che ha permesso di gestire con successo fabbisogni di finanziamento modesti, non avrebbe comunque garantito il finanziamento di volumi molto più ingenti da

emettere periodicamente negli anni a venire e in condizioni di mercato che potrebbero rivelarsi volatili.

Le dimensioni e la complessità del programma *Next Generation EU* hanno, quindi, richiesto l'utilizzo di strumenti e processi impiegati dai grandi e frequenti emittenti e l'adozione di una strategia di finanziamento diversificata.

I finanziamenti del NGEU saranno erogati tramite sette programmi, come detto sotto forma di prestiti e sovvenzioni, al fine di far fronte alle conseguenze economiche negative della crisi da COVID-19 e favorire la ripresa economica e sociale dell'Unione:

- il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* - RRF, Regolamento U.E. 2021/241, pari a 672,5 miliardi di euro);
- REACT-EU (Regolamento U.E. 2020/2221), che assegna risorse supplementari, per gli anni 2021-2022, alla politica di coesione, allo scopo di rafforzare l'economia e l'occupazione nelle regioni maggiormente colpite dalla pandemia COVID-19, con un importo complessivo di circa 47,5 miliardi di euro;
- Orizzonte Europa (Regolamento U.E. 2021/695) a rafforzamento della ricerca nei settori della salute, del clima e dell'innovazione, con un importo di circa 5 miliardi di euro;
- InvestEu (Regolamento U.E. 2021/523), che si propone di utilizzare la garanzia del bilancio dell'Unione per attirare altri investitori, anche privati, in quattro settori principali: infrastrutture sostenibili; ricerca, innovazione e digitalizzazione; piccole e medie imprese; investimento sociale e competenze. L'importo complessivo del programma ammonta a circa 5,6 miliardi di euro;
- il Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR) per fornire sostegno ad agricoltori e aree rurali nei cambiamenti strutturali che si renderanno necessari per l'attuazione del *green deal* europeo, con un impegno finanziario di circa 7,5 miliardi di euro;
- il Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund* - JTF, Regolamento U.E. 2021/1056), istituito nell'ambito della politica di coesione ed attuato in regime di gestione concorrente, utilizzato per concedere sovvenzioni a favore della diversificazione economica dei territori maggiormente colpiti dalla transizione climatica, nonché della riqualificazione professionale e dell'inclusione attiva dei lavoratori e delle persone in cerca di lavoro. Offrirà sostegno, in forza complessivamente a circa 10 miliardi di euro, a tutti gli Stati membri sulla base di piani territoriali per la transizione giusta, elaborati dagli Stati membri e approvati dalla Commissione europea;
- il meccanismo di protezione civile (RESC-EU, Regolamento U.E. 2021/836) dell'Unione e la sua riserva strategica, con finanziamenti aggiuntivi utilizzabili nella forma di sovvenzioni o

appalti per infrastrutture di risposta ad emergenze, capacità di trasporto e infrastrutture logistiche, con un impegno finanziario complessivamente pari a circa 1,9 miliardi di euro.

Gli impegni giuridici saranno contratti entro il 31 dicembre 2023 e i relativi pagamenti saranno effettuati entro il 31 dicembre 2026.

La dotazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza - RRF costituisce la parte preponderante (circa il 90 per cento) del finanziamento totale del NGEU ed è stata fissata, in sede di Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, in 672,5 miliardi di euro, 360 dei quali destinati a prestiti e 312,5 a sovvenzioni.

Tale dispositivo finanzia investimenti e riforme – da realizzare entro il 31 agosto 2026 – su sei aree di intervento relative ai seguenti pilastri: la transizione verde; la trasformazione digitale; la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; la coesione sociale e territoriale; la salute e la resilienza economica, sociale ed istituzionale; le politiche per le nuove generazioni, l’infanzia ed i giovani.

Il pilastro della transizione verde discende direttamente dallo *European Green Deal* e dal doppio obiettivo dell’Unione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55 per cento rispetto allo scenario del 1990 entro il 2030.

Il regolamento del NGEU prevede che un minimo del 37 per cento della spesa per investimenti e riforme programmata nei PNRR debba sostenere gli obiettivi climatici. Inoltre, tutti gli investimenti e le riforme previste da tali piani devono rispettare il principio del “non arrecare danni significativi” all’ambiente.

Le regole per l’attuazione del Dispositivo del *Recovery Fund* sono previste dal Regolamento U.E. 2021/241, con un meccanismo (art. 6) che prevede due misure:

- il contributo finanziario massimo (*grants*) non rimborsabile, ai sensi dell’art. 6, par. 1, lett. a), assegnato, nei limiti previsti per ciascun Paese, sulla base del PNRR presentato e approvato dal Consiglio, i cui importi saranno messi a disposizione “per assegnazione”, per un ammontare pari al 70 per cento fino al 31.12.2022, e dal 01.01.2023 per il restante 30 per cento (art. 12);
- ed i prestiti (*loans*) concedibili fino al 31.12.2023 (art. 14).

Sul contributo finanziario, così come sul prestito, è prevista la possibilità di un prefinanziamento di importo pari al 13 per cento dell’importo assegnato o concesso (art. 13).

Il Dispositivo si attiva a seguito della decisione di esecuzione di cui all’articolo 20, paragrafo 1, con la quale il Consiglio approva il PNRR nazionale. La Commissione conclude con lo Stato membro interessato un accordo (art. 23) che costituisce un impegno giuridico specifico ai sensi del Regolamento finanziario dell’U.E., il cui importo non può superare il contributo finanziario (originario o aggiornato) stabilito ai sensi dell’art.11.

2. Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza e le relative risorse.

Come anticipato, l'erogazione dei fondi del dispositivo di RRF è stata subordinata alla presentazione, da parte degli Stati membri interessati, di un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR).

Il PNRR dell'Italia è stato trasmesso alla Commissione europea il 30 aprile 2021 e comprende misure che si sviluppano su tre assi strategici, condivisi a livello europeo (digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale).

Il Piano si articola in sei missioni e sedici componenti. Le sei missioni sono: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

Il Piano è in piena coerenza con i sei pilastri del NGEU e soddisfa largamente i parametri fissati dai regolamenti europei sulle quote di progetti “verdi” e digitali. Gli impatti ambientali indiretti sono stati valutati e la loro entità minimizzata in linea col principio del “non arrecare danni significativi” all'ambiente (“*do no significant harm*” - DNSH), che ispira il NGEU.

Il Piano comprende, poi, un ambizioso progetto di riforme. Il governo intende, infatti, attuare quattro importanti riforme di contesto: pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza.

L'Italia ha richiesto il massimo delle risorse RRF disponibili, pari a 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti.

La proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, relativa all'approvazione del PNRR dell'Italia (COM n. 344 del 2021), è stata pubblicata dalla Commissione europea il 22 giugno 2021 e la stessa ne ha fornito una valutazione positiva²⁵⁸, anche in considerazione del sistema

²⁵⁸ In particolare, la decisione di esecuzione evidenzia che il sistema di controllo interno e le modalità proposti nel PRR sono considerati sufficientemente solidi nella loro configurazione e le relative strutture sono descritte con chiarezza. Il PRR individua gli attori (organismi/entità) e ne descrive i ruoli e le responsabilità per lo svolgimento dei compiti di controllo interno. Il ministero dell'Economia e delle finanze è stato incaricato del coordinamento generale e in seno al ministero è stato istituito un organismo di *audit* indipendente, i cui mandati sono sanciti dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77. Sono previste assunzioni *ad hoc* per rafforzare la capacità amministrativa. I sistemi di controllo e le altre disposizioni pertinenti, anche per la raccolta e la messa a disposizione dei dati sui destinatari finali, sono predisposti a partire dalla metà del 2022, mediante l'applicazione di un sistema informatico unitario (ReGiS) e, fino a quel momento, tramite disposizioni transitorie in materia di tecnologie dell'informazione, basate sugli strumenti di elaborazione dati esistenti, i quali dovrebbero essere adattati allo scopo. La raccolta dei dati di cui all'articolo 22, paragrafo 2, lettera d), del Regolamento U.E. 2021/241 attinge alle informazioni provenienti dalle banche dati della pubblica amministrazione tra cui, per esempio, le banche dati basate sul codice identificativo gara (CIG). L'organismo di *audit* dovrebbe effettuare una verifica della raccolta e garantire l'accesso ai dati di cui all'articolo 22, paragrafo 2, lettera d), del Regolamento U.E. 2021/241, in relazione alle disposizioni transitorie per le tecnologie dell'informazione. Questo impegno e la relativa rendicontazione a cura dell'organismo di *audit* sono annoverati fra i traguardi di cui all'allegato della decisione. Tali disposizioni sono considerate adeguate per quanto riguarda la prevenzione,

di *governance* multi-livello, creato per assicurarne un’attuazione efficace ed il monitoraggio, nonché del forte sistema di controllo stabilito.

Il PNRR italiano è stato approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio ECOFIN e la relativa decisione di esecuzione è corredata di un allegato nel quale sono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l’assegnazione delle risorse su base semestrale.

L’assegnazione delle risorse agli Stati membri, infatti, avrà luogo – previa presentazione, due volte l’anno, di apposita richiesta – a seguito dell’avvenuto raggiungimento degli obiettivi concordati all’interno del Piano nazionale. A tal fine, la Commissione effettuerà una valutazione preliminare sull’avvenuto raggiungimento di obiettivi e traguardi, da sottoporre poi per un parere al Comitato economico e finanziario. In caso di valutazione positiva, adotterà senza ritardo una decisione che autorizza l’erogazione dei fondi.

Qualora, invece, la Commissione ritenga che obiettivi e *target* non siano stati raggiunti in maniera soddisfacente, il pagamento (totale o parziale) del contributo finanziario verrà sospeso in attesa che lo Stato membro interessato adotti le “*misure necessarie per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi*”. In caso di inerzia per sei mesi, la Commissione può disporre la riduzione proporzionale dell’ammontare del contributo finanziario e, in caso di assenza di progressi concreti dopo 18 mesi, è prevista la possibilità di risolvere il contratto e disimpegnarne l’importo. In questa fase si inserisce anche la procedura, concordata in sede di Consiglio europeo, del c.d. “freno d’emergenza”, secondo la quale qualora uno Stato membro ritenga che vi siano stati seri scostamenti dall’adempimento soddisfacente di traguardi e obiettivi, potrebbe richiedere di deferire la questione al successivo Consiglio europeo.

Il PNRR dell’Italia considera le risorse riferite sia a fonti di finanziamento europee che nazionali.

l’individuazione e la correzione della corruzione, delle frodi e dei conflitti di interessi nell’utilizzo dei fondi provenienti dal dispositivo e per evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte di detto dispositivo e di altri programmi dell’Unione. Il corretto funzionamento dei controlli interni e delle modalità di acquisizione dei dati e le strutture di rendicontazione, nonché la transizione al sistema unitario (ReGiS) sono cruciali per riferire sul conseguimento dei traguardi e degli obiettivi e per stabilire le richieste di pagamento. Le disposizioni transitorie in materia di tecnologie dell’informazione, i progressi nello sviluppo di un nuovo ambiente informatico (ReGiS) e la transizione fattuale a tale sistema di archiviazione meritano un lavoro di *audit* informatico specifico da parte dell’organismo di *audit* per quanto riguarda la capacità di ReGiS di svolgere le funzionalità descritte nel PRR e, in particolare, di salvaguardare l’integrità dei dati e la traccia di *audit*. Per il sistema transitorio l’organismo di *audit* dovrebbe fornire, insieme alla prima richiesta di pagamento, una relazione di *audit* a conferma delle funzionalità del sistema di archiviazione.

Tra i fondi europei sono inclusi:

a) il RRF (Dispositivo per la Ripresa e Resilienza), che garantisce all'Italia risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi sono prestiti.

b) ed il REACT-EU, che assegna risorse supplementari, per gli anni 2021-2022, alla politica di coesione e destina risorse aggiuntive per la politica di coesione 2014-2020 indirizzate ai Paesi più colpiti dalla pandemia. All'Italia è assegnato l'ammontare più elevato in valore assoluto pari a 13,5 miliardi, di cui quasi 8 miliardi e mezzo sono rivolti al Mezzogiorno, da impiegare nel periodo 2021-2022. I finanziamenti erogati a valere sul programma REACT-EU, dunque, assumono esclusivamente natura di sovvenzioni.

Le risorse nazionali sono, invece, riferite a:

a) FSC (Fondo sviluppo e coesione), a valere sul quale viene anticipata, per le finalità del Piano, una quota di spesa che trova copertura attraverso l'utilizzo delle risorse RRF. In particolare, il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2021-2027 verrà impiegato in linea con le politiche settoriali di investimento e di riforma previste nel PNRR, secondo un principio di complementarità e di addizionalità delle risorse. A questo fine viene anticipata nel PNRR la programmazione nazionale del FSC 2021-2027 per un valore di circa 15,5 miliardi, per accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli investimenti. Tale quota di spesa trova copertura attraverso l'utilizzo delle risorse RRF (nella componente dei "prestiti"). A carico del bilancio nazionale è stato, invece, disposto il reintegro delle somme del FSC oggetto di anticipazione, al fine di garantire la piena addizionalità della spesa in questione.

b) Apposite risorse aggiuntive di bilancio. L'Italia ha deciso di costituire un apposito fondo di bilancio, con una dotazione complessiva di circa 31 miliardi di euro (c.d. "Piano nazionale complementare"), destinato a finanziare specifiche azioni che integrano e completano il Piano. Il PNRR dell'Italia considera le risorse riferite sia a fonti di finanziamento europee che nazionali.

Attraverso il Fondo Nazionale aggiuntivo, lo Stato integra il *plafond* di risorse disponibili per perseguire le priorità e gli obiettivi del PNRR. Il Piano precisa che, in via prudenziale, non si tiene invece conto degli altri fondi del pacchetto NGEU a livello comunitario. In data 14.08.2021, la Commissione europea ha versato 24,9 miliardi all'Italia, come anticipo del 13 per cento sui 191,5 miliardi dell'ammontare totale del *Recovery* per il Paese. I 24,9 miliardi sono composti per 8,957 mld da aiuti a fondo perduto (pari al 13 per cento dei 68,9 mld di sovvenzioni previste) e 15,937 mld di prestiti (il 13 per cento di 122,6 mld). I pagamenti del rimanente 87 per cento affluiranno in base al completamento dei *target* fissati.

3. Il trattamento contabile delle risorse del PNRR riferite a fonti di finanziamento europee.

Come detto, le risorse del dispositivo RRF saranno erogate sotto forma di prestiti o di sovvenzioni (contributi a fondo perduto), mentre assumono esclusivamente natura di sovvenzioni i finanziamenti erogati a valere sul programma REACT-EU.

In base alla destinazione, è possibile distinguere, all'interno della categoria dei prestiti: i "prestiti sostitutivi", che, appunto, sostituiscono coperture di interventi già disposte a legislazione vigente ed i "prestiti aggiuntivi", destinati, invece, a sovvenzionare progetti non dotati di un'autonoma copertura finanziaria.

Dal punto di vista contabile, le spese finanziate con sovvenzioni si intendono compensate ai fini del conto economico della P.A. dai corrispondenti finanziamenti europei, a prescindere dall'eventuale disallineamento temporale tra i flussi di entrata e di spesa e, quindi, comportano un impatto neutrale sul saldo di indebitamento netto.

I "prestiti sostitutivi" non determinano alcun impatto sul conto della P.A., comportando la mera sostituzione di linee di finanziamento già esistenti, a fronte di spese già scontate nelle previsioni di finanza pubblica.

Viceversa, i c.d. "prestiti aggiuntivi", essendo qualificabili come operazioni di carattere finanziario, non rilevano ai fini della contabilità economica e non possono, dunque, essere considerati tra le risorse iscritte nel conto della pubblica amministrazione.

Ne consegue che il loro utilizzo per spese del PNRR, le quali incidono invece su tale conto (come, ad esempio, le spese per interventi infrastrutturali), comporta effetti di peggioramento del saldo di indebitamento netto.

Quindi, l'impatto delle spese del PNRR sui saldi di finanza pubblica e, in particolare, sull'indebitamento netto previsto per ciascun esercizio è condizionato anche dal riparto, nell'ambito dell'importo complessivo dei prestiti tra prestiti "addizionali" e prestiti "sostitutivi".

4. Il modello organizzativo e di *governance* del PNRR.

Al fine di garantire l'efficace attuazione del PNRR, con i decreti-legge 31 maggio 2021, n. 77 e 9 giugno 2021, n. 80, sono stati configurati il modello organizzativo e la *governance* del PNRR per favorire le interlocuzioni con la U.E. in tutte le fasi di attuazione, controllo e rendicontazione, conseguenti al pieno conseguimento dei Traguardi e Obiettivi.

La normativa interna ha delineato un modello organizzativo articolato su due livelli di gestione: un livello di presidio e coordinamento e un livello di attuazione delle misure.

4.1. Il livello di presidio e di coordinamento.

In particolar modo, l'articolo 9, comma 1, del decreto legge n. 77/2021 prevede che alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali ovvero sulla base della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture o avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR oppure con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente.

Sull'attuazione di tali interventi opera la supervisione della Cabina di regia, di cui all'articolo 2 del D.L. n. 77/2021, titolare dei poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR.

Tale organismo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è designato ad analizzare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti (traguardi e obiettivi). Inoltre, aggiorna periodicamente il PCM sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR e propone l'eventuale attivazione dei poteri sostitutivi, ai sensi dell'art. 12 della L. n. 108/21, in caso di ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti da parte dei Soggetti attuatori²⁵⁹.

²⁵⁹ Nel dettaglio, la Cabina di regia: a) elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali; b) effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, anche mediante la formulazione di indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il PNRR; c) esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica, le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia e, con riferimento alle questioni di competenza regionale o locale, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome; d) effettua, anche avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione; e) trasmette alle Camere con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del PNRR, recante e informazioni di cui all'articolo 1, comma 1045, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nonché, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con specifico riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro; f) riferisce periodicamente al Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR; g) trasmette, per il tramite, rispettivamente, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e della Segreteria tecnica, la relazione periodica alla Conferenza unificata e al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, i quali sono costantemente aggiornati dagli stessi circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative; h) promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi in capo al Presidente del Consiglio che in caso di perdurante inerzia, individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione

La Cabina di regia è supportata dalla Segreteria tecnica, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 giugno 2021, che opera in raccordo con il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e l'Ufficio per il programma di governo. Sempre presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 giugno 2021, è stata costituita la struttura di missione, di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 77/2021, denominata Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione.

La Cabina di regia è affiancata dal Tavolo permanente per il partenariato territoriale, economico e sociale, costituito dai rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, che esercita funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR ed effettua segnalazioni alla Cabina di regia e al Servizio centrale per il PNRR, in relazione ad ogni profilo ritenuto rilevante ai fini della realizzazione del Piano.

Infine, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato operano:

- il Servizio centrale per il PNRR, con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del PNRR. Il Servizio centrale è articolato in una Direzione generale e in sei uffici dirigenziali di seconda fascia per la programmazione e attuazione, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo, nonché la gestione del Fondo di Rotazione del NGEU-Italia e dei connessi flussi finanziari. Tale struttura cura i rapporti con le analoghe strutture di coordinamento PNRR delle singole amministrazioni e con la Cabina di regia del PNRR, oltre a gestire il portale del PNRR;
- l'Unità di missione per la valutazione dello stato di attuazione di *milestone* e *target* del PNRR, strutturata in due Uffici di livello dirigenziale non generale, con il compito di accompagnare l'attuazione del Piano: a) verificando la coerenza di indicatori, traguardi e obiettivi; b) valutando il loro conseguimento per supportare il servizio centrale nel processo di rendicontazione alla CE; c) predisponendo i rapporti di valutazione sul conseguimento degli obiettivi, così contribuendo all'analisi della qualità dei dati del sistema di monitoraggio del

ai progetti; i) assicura la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale mediante il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale; l) promuove attività di informazione e comunicazione coerenti con l'articolo 34 del Regolamento U.E. 2021/241.

Piano;

- l'Ufficio di *audit* del PNRR, ufficio di livello dirigenziale non generale, che effettua le verifiche di sistema, le verifiche delle operazioni e le verifiche delle *performance*, predisponendo anche un Piano d'indagine generale (*Audit Planning Memorandum*), che definisce gli obiettivi, l'estensione ed il cronoprogramma delle attività di controllo.

4.2. Il livello di attuazione delle misure.

Come anticipato, l'articolo 9, comma 1, del decreto-legge n. 77/2021 prevede che alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali ovvero sulla base della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture o avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR oppure con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente.

Dunque, le amministrazioni o gli organismi di diritto pubblico, a cui fanno capo una o più Misure, sono responsabili della relativa gestione finanziaria, del monitoraggio e dell'avanzamento complessivo, del controllo sul livello di conseguimento di traguardi e obiettivi e della rendicontazione alla Struttura di servizio centrale per il PNRR.

Gli Uffici delle Amministrazioni centrali titolari degli interventi possono svolgere, a seconda della natura delle azioni, il ruolo di soggetti attuatori degli interventi, nel caso in cui provvedono direttamente, anche per il tramite di affidamenti a società pubbliche *in house*, alla realizzazione dei progetti PNRR (interventi a titolarità).

Possono, altresì, svolgere il ruolo di intermediari dell'attuazione (interventi cosiddetti a regia), nel caso in cui l'attuazione dei progetti attraverso i quali si perseguono gli obiettivi della misura del PNRR è di competenza di organismi terzi.

Per dare immediata attuazione alle misure previste nel PNRR, a livello nazionale, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 luglio 2021 sono state individuate le amministrazioni centrali (ministeri e strutture della PCM) deputate alla realizzazione degli obiettivi del PNRR, in quanto titolari di specifici interventi.

Sempre con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2021, sono stati ripartiti, tra le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR, sia il contingente di personale non dirigenziale dedicato sia le risorse finanziarie per il reclutamento degli esperti.

Infine, con il successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021, sono state assegnate alle singole Amministrazioni titolari degli interventi le risorse

finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del PNRR.

Le amministrazioni centrali hanno, quindi, provveduto, ai sensi dell'art. 8 del decreto-legge n. 77/2021 ad individuare, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero ad istituire un'apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale, adottando il relativo provvedimento di organizzazione interna, con decreto del Ministro di riferimento, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Per il Ministero della transizione ecologica, tenuto conto dell'entità delle risorse da gestire, l'art. 17-*sexies* del decreto-legge n. 80/2021 ha previsto che l'unità di missione è articolata in una struttura di coordinamento dipartimentale e in due uffici di livello dirigenziale generale, articolati fino a un massimo di sei uffici di livello dirigenziale non generale complessivi.

I MECCANISMI DI FUNZIONAMENTO DELL'ATTUAZIONE DEL PNRR

(V.P.G. MARCO SMIROLDO)

Sommario: 1. Le fonti. 2. La struttura contabile di gestione del fondo. 3. La base giuridica della gestione. 4. Le modalità di erogazione delle risorse. 5. I pagamenti delle spese e la loro contabilizzazione 6. I trasferimenti delle risorse europee: l'erogazione del contributo e/o del prestito. 7. Il sistema di tutela multilivello delle risorse: il piano europolitano, il piano nazionale di tutela amministrativa e i suoi strumenti (sospensione, risoluzione, revoca, restituzione e recupero). 8. La tutela giurisdizionale risarcitoria delle risorse del PNRR.

1. Le fonti.

Le disposizioni normative europolitane e nazionali che concernono l'attuazione del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, compongono un articolato contesto normativo di riferimento multilivello, nel quale la disciplina generale posta da fonti primarie prevede la sua integrazione con una serie di ulteriori fonti di varia natura (*id est*, i regolamenti ministeriali, gli accordi interistituzionali ovvero le linee guida ministeriali).

In via di estrema sintesi, la “pietra angolare” del sistema normativo d'attuazione del dispositivo del *Recovery Fund* è costituita dal Regolamento U.E. n. 241 del 2021, che prevede l'operatività di una serie di ulteriori fonti, delle quali è possibile predicare la natura negoziale e alle quali è affidata la regolazione di aspetti cruciali dell'operazione.

Tra queste, sicuro rilievo ha l'*Accordo finanziario* previsto dall'art. 23 del Regolamento n. 241 del 2021 e dei relativi “Annex”, che la Commissione sottoscrive con lo Stato membro interessato.

Tali atti costituiscono un impegno giuridico specifico, ai sensi del Regolamento finanziario della U.E. e conformano i requisiti essenziali della richiesta semestrale, che il Servizio centrale per il PNRR presenta alla Commissione europea per il pagamento della quota di contributo a carico dell'Unione, corredata della situazione sul conseguimento dei relativi *target* e *milestone*, nonché dell'attestazione prevista nell'*Annex III* dell'Accordo di finanziamento sottoscritto con l'Unione europea.

In tale contesto, fondamentale rilievo hanno gli accordi operativi previsti dall'art. 20, par. 6, del Regolamento n. 241 del 2021, nell'ambito dei quali saranno concordate le modalità e il calendario di sorveglianza e attuazione del PNRR, a fini della valutazione circa il

conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi.

La normativa eurounitaria è integrata – a livello di legislazione nazionale – dalle previsioni del D.L. n. 77 del 2021 (art. 15) e del D.L. n. 121 del 2021 (art. 10), che innestano le loro previsioni sul sistema operativo del Fondo di rotazione creato con l'articolo 1, commi 1037-1050, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di Bilancio 2021).

In tale contesto, le norme di fonte primaria disegnano la struttura contabile nazionale per la gestione dei fondi (art. 15, comma 1, D.L. n. 77 del 2021 e art. 10, comma 1, D.L. n. 121 del 2021); ne individuano la base giuridica, fissando una disciplina speciale derogatoria per gli impegni di spesa (art. 10, commi 2 e 3, D.L. n. 121 del 2021); stabiliscono alcune modalità, anch'esse in parte derogatorie, di contabilizzazione e gestione delle risorse per gli enti territoriali (art. 15, comma 3-6, D.L. n. 77 del 2021); indicano criteri di contabilizzazione delle spese (opzioni di costo semplificate: art. 10, comma 4, D.L. n. 121 del 2021); prevedono la possibilità, secondo linee guida ministeriali, di inserire nei bandi clausole di protezione in caso di mancato rispetto dei tempi e degli obiettivi (art. 10, comma 5, D.L. n. 121 del 2021); stabiliscono i meccanismi di recupero delle somme nei confronti degli enti locali (art. 10, comma 6, D.L. n. 121 del 2021), che integrano la disciplina prevista per le altre amministrazioni.

Le procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR, secondo l'art. 15, comma 2, D.L. n. 77 del 2021, sono stabilite in sede di emanazione dei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, previsti dall'art. 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178. A tale stregua è stato adottato il Decreto ministeriale MEF dell'11 ottobre 2021.

La collocazione dogmatica all'interno del sistema delle fonti di tali decreti ministeriali presenta profili di particolare delicatezza: il loro inserimento tra le fonti del diritto, infatti, magari alla stregua di regolamenti ministeriali, condiziona le valutazioni in ordine alla loro conoscibilità (anche da parte del giudice), forza normativa e posizione formale nel contesto dei criteri di risoluzione delle antinomie.

2. La struttura contabile di gestione del fondo.

Secondo le previsioni del descritto quadro normativo di riferimento, allo stato, le risorse erogate dall'Unione europea in favore dell'Italia per la realizzazione del *Next Generation EU* sono accreditate al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie - Finanziamenti CEE, gestito dall'IGRUE.

Le risorse destinate al PNRR sono versate, sulla base delle indicazioni fornite dal Servizio centrale del PNRR, sui due conti correnti di tesoreria infruttiferi: in un primo conto, denominato “Ministero dell’economia e delle finanze - Attuazione del *Next Generation EU*-Italia - Contributi a fondo perduto” (n. 25091), sono versate le risorse relative ai progetti finanziati mediante contributi a fondo perduto; nell’altro conto corrente, denominato “Ministero dell’economia e delle finanze - Attuazione del *Next Generation EU*-Italia - Contributi a titolo di prestito” (n. 25092), sono versate le risorse relative ai progetti finanziati mediante prestiti (art. 5 D.M. 11.10.2021).

Le somme sono gestite e contabilizzate dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - Servizio centrale per il PNRR, che provvede anche al loro versamento all’entrata del bilancio dello Stato.

Le altre risorse europee del dispositivo NGEU sono trasferite sul conto corrente per le risorse a fondo perduto, contabilizzate e versate nel caso di anticipazioni nazionali ovvero nel caso di accrediti europei riconducibili a rendicontazione di spese connesse con le misure contenute nella legge di bilancio 2021, con copertura a carico dell’iniziativa REACT-UE, tenuto conto delle informazioni fornite dalle autorità di gestione dei programmi dei fondi strutturali europei ovvero dalle autorità nazionali capofila o di coordinamento dei medesimi fondi.

Le risorse del PNRR e le altre del Dispositivo NGEU sono assegnate dal Servizio centrale del PNRR agli interventi che compongono l’iniziativa *Next Generation EU* ed in particolare al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per quest’ultimo distintamente per la parte relativa ai contributi a fondo perduto (*grants*) e per la parte relativa ai prestiti (*loans*), sulla base del rispettivo cronoprogramma di spesa (art. 1, comma 2, D.M. 11.10.2021).

I conti correnti di tesoreria sopra richiamati hanno amministrazione autonoma e costituiscono gestioni fuori bilancio, ai sensi della legge 25 novembre 1971, n. 1041 e del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689 (così l’art. 10 D.M. 11.10.2021), il che comporta l’attivazione di un articolato sistema di rendicontazione (art. 10, commi 2 - 5, D.M. 11.10.2021), che vedrà coinvolte le funzioni istituzionali della Corte dei conti, la quale, in tal caso, oltre che il controllo sui rendiconti, con “*facoltà di disporre gli accertamenti diretti che riterrà necessari*” (art. 9, comma 4, L. n. 1041 del 1971), potrà attivare anche quelle giurisdizionali (art. 8 L. n. 1041 del 1971) per l’accertamento delle responsabilità contabili per danno erariale.

3. La base giuridica della gestione.

A livello nazionale, la base giuridica di riferimento che legittima le operazioni di attuazione del PNRR è rappresentata dalla decisione U.E. di Approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia, unitamente al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, che assegna le relative risorse (v. D.M. del 06.08.2021).

A tale stregua, le Amministrazioni responsabili attivano le procedure di realizzazione dei singoli interventi del PNRR, ivi compresa l'assunzione dei corrispondenti impegni di spesa (art. 10, comma 3, D.L. n. 121 del 2021).

Gli enti locali e territoriali possono accertare le entrate derivanti dal trasferimento delle risorse del PNRR e del PNC sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo a proprio favore, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità previsti (art. 15, comma 4, D.L. n. 77 del 2021).

4. Le modalità di erogazione delle risorse.

In linea generale, il modello di attuazione si snoda secondo un procedimento che prevede l'adozione degli atti per la disposizione delle agevolazioni (es. provvedimenti, leggi, ecc.), cui segue la ricezione delle richieste di accesso all'agevolazione prevista, secondo i requisiti tecnici definiti a livello normativo nelle modalità stabilite per la tipologia di incentivo (es. credito d'imposta; detrazioni fiscali; ecc.) e, quindi, l'erogazione del sostegno previsto e la rendicontazione.

Per la realizzazione degli interventi del PNRR, il MEF effettua anticipazioni in favore delle Amministrazioni richiedenti a valere sul Fondo di rotazione, in base ai cronoprogrammi della spesa e degli altri elementi relativi allo stato delle attività desumibili dal sistema di monitoraggio; i trasferimenti successivi sono assegnati, fino alla concorrenza dell'importo totale degli interventi, tenendo conto dell'avanzamento finanziario, fisico e procedurale risultante dal sistema di monitoraggio e tenuto conto del conseguimento dei relativi obiettivi intermedi e finali previsti (art. 2, comma 1, D.M. 11.10.2021).

Le modalità di attuazione dei progetti e l'accesso ai finanziamenti del PNRR, da parte dei soggetti attuatori degli interventi e dei destinatari finali, avviene nel rispetto delle previsioni regolamentari europee e nazionali, del principio DNSH (*Do Not Significant Harm*), nonché sulla base di diverse procedure e strumenti individuati dalle singole amministrazioni titolari, tenendo conto delle peculiarità dei singoli investimenti (v. ora, art. 7, comma 2, lett. d, D.M. 11.10.2021).

In particolare, per quanto riguarda, ad esempio, la realizzazione delle opere pubbliche o dei servizi, una volta selezionati, tutti i progetti, compresi quelli già individuati preliminarmente nel Piano, le amministrazioni o i soggetti attuatori ammessi al finanziamento, procederanno all'affidamento dell'appalto (lavori o servizi), vigileranno sull'esecuzione del medesimo e rendiconteranno le spese.

Per quanto riguarda, invece, gli interventi di incentivo destinati ai cittadini ed alle imprese, l'accesso al finanziamento si consegue mediante la presentazione di domande/progetti in risposta ad avvisi pubblici promossi dalle amministrazioni centrali e/o dai soggetti attuatori, individuati sui singoli investimenti, ovvero in base alla presentazione di singole istanze /richieste nel rispetto di pre-condizioni e pre-requisiti di ammissibilità previsti dalla procedura di selezione o dalle normative di riferimento.

I contratti passivi, le convenzioni, i decreti e gli altri provvedimenti riguardanti interventi dei quali sia titolare una delle amministrazioni centrali, cofinanziati in tutto o in parte con risorse dell'Unione europea sono soggetti a controllo preventivo ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera *g-bis*, nonché degli artt. 11 e 12 del D.Lgs. 30 giugno 2011. n. 123 (art. 9 D.M. 11.10.2021), mentre nel caso di interventi intestati o attuati da altre amministrazioni dello Stato, organi di rilevanza costituzionale, regioni, province autonome di Trento e Bolzano, comuni, province, città metropolitane o altri organismi pubblici si applicano i controlli amministrativo-contabili previsti dai rispettivi ordinamenti.

5. I pagamenti delle spese e la loro contabilizzazione.

Il meccanismo operativo previsto dal Regolamento U.E. n. 241 del 2021 stabilisce che i pagamenti (art. 24) dei contributi finanziari ed, eventualmente, dei prestiti sono effettuati entro il 31 dicembre 2026, conformemente agli stanziamenti di bilancio e compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili.

Il pagamento è operato dalla Commissione su richiesta “debitamente motivata” dello Stato, che può essere presentata alla Commissione due volte l'anno.

La regolamentazione eurounitaria è integrata dall'art. 7 del D.M. 11.10.2021, che contribuisce a precisare a livello nazionale, competenze, tempi e contenuti di tale richiesta.

A tale stregua, per la presentazione della richiesta di pagamento all'U.E., le amministrazioni titolari dell'intervento presentano al Servizio centrale per il PNRR un'attestazione contenente i seguenti elementi:

a) il raggiungimento dei *target* e *milestone* per gli interventi di competenza, stabiliti per la data di rendicontazione in scadenza, fornendo la relativa documentazione;

b) lo stato di esecuzione finanziaria degli interventi di competenza, con separata evidenza della spesa sostenuta per gli interventi cui è stato assegnato un marcatore climatico positivo in base alla metodologia del regolamento RRF, in quanto contribuisce agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici;

c) una dichiarazione di gestione debitamente firmata;

d) una sintesi degli esiti dei controlli effettuati da parte dell'amministrazione titolare dell'intervento, compresi i punti deboli identificati e le eventuali azioni correttive adottate.

Contestualmente, le amministrazioni presentano una dichiarazione attestante il rispetto delle condizioni collegate al principio del DNSH (*Do No Significant Harm*) previsto dall'art. 17 del sistema di "Tassonomia per la finanza sostenibile" (Regolamento U.E. 2020/852), secondo quanto dichiarato dalle stesse nelle schede di valutazione trasmesse alla Commissione europea come parte integrante del PNRR.

Ai fini della contabilizzazione e rendicontazione delle spese, le amministrazioni ed i soggetti responsabili dell'attuazione, se non diversamente previsto dal PNRR, possono utilizzare le "opzioni di costo semplificate" disciplinate agli articoli 52 e seguenti del Regolamento U.E. 2021/1060 (art. 10, comma 4, D.L. n. 121 del 2021), modalità che, ove possibile, è estesa anche alla contabilizzazione e alla rendicontazione delle spese sostenute nell'ambito dei Piani di sviluppo e coesione.

Sulla base delle attestazioni delle amministrazioni il Servizio centrale per il PNRR presenta alla Commissione europea la richiesta semestrale di pagamento della quota di contributo a carico dell'Unione europea, corredata della situazione sul conseguimento dei relativi *target* e *milestone*, nonché dell'attestazione prevista nell'*Annex III* dell'Accordo di finanziamento sottoscritto con l'Unione europea.

Entro due mesi dal ricevimento della richiesta, la Commissione valuta il "conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi" concordati e indicati nel PNRR quale approvato dalla decisione esecutiva del Consiglio (art. 20, par. 1, Regolamento n. 241 del 2021).

Il sistema dei pagamenti, quindi, già attua l'usuale tecnica di protezione "anticipata" degli interessi finanziari dell'U.E., strutturandosi su base consuntivale (e, dunque, più come una *facility* che come un *fund*). Si presuppone, infatti, che la spesa per il raggiungimento dei traguardi ed obiettivi sia già stata sostenuta dallo Stato che, pertanto, con l'assegnazione del finanziamento, consegue il diritto (o meglio la pretesa) a vedersi rimborsare le somme spese.

Ai fini della valutazione circa il "conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi" particolare importanza hanno gli "accordi operativi", previsti dall'art. 20, par. 6, del Regolamento n. 241 del 2021, nei quali saranno concordate le modalità e il calendario di

sorveglianza e attuazione del PNRR, comprese le misure per conformarsi all'art. 22 (art. 20, par. 5, lett. e, gli indicatori pertinenti relativi al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi di cui al paragrafo 5, lett. f, le modalità di accesso da parte della Commissione ai dati sottostanti di cui al paragrafo 5, lett. g, nonché, se del caso, i traguardi e gli obiettivi supplementari connessi all'erogazione del prestito di cui al paragrafo 5, lett. h).

In caso di definitivo²⁶⁰ accertamento positivo, la Commissione adotta, senza indebito ritardo, una decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario o del prestito, e il termine di pagamento inizia a decorrere dalla comunicazione della decisione.

6. I trasferimenti delle risorse europee: l'erogazione del contributo e/o del prestito.

Una volta verificata da parte della Commissione il soddisfacente conseguimento degli obiettivi (*targets*) e dei traguardi (*milestones*) esposti nella domanda di pagamento dello Stato, la Commissione autorizza – come detto – l'erogazione del contributo o del prestito.

L'accredito delle risorse U.E. avverrà su base annuale.

Come si è visto in precedenza, la Commissione europea verserà, su di un fondo gestito dall'IGRUE, le risorse erogate, che verranno a loro volta versate sui due conti correnti infruttiferi dedicati rispettivamente a contributi a fondo perduto e prestiti, aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato e gestiti dalla RGS - Servizio Centrale per il PNRR (art. 5 D.M. 11.10.2021), attraverso apposite funzionalità del sistema informatico di supporto alla gestione finanziaria del Fondo *Next Generation EU* (art. 6 D.M. 11.10.2021).

Il Servizio centrale per il PNRR, secondo l'art. 2 del D.M. 11.10.2021, rende disponibili alle amministrazioni titolari le risorse accreditate, fino alla concorrenza della spesa totale rendicontata e sulla base dello stato di avanzamento finanziario, del grado di conseguimento di *milestones* e *target* e il rispetto delle condizioni collegate al rispetto del principio *Do Not Significant Harm*.

²⁶⁰ È previsto, infatti, un articolato procedimento di valutazione preliminare (art. 24, par. 3 e 4) del conseguimento degli obiettivi, nel quale “3 - La Commissione valuta in via preliminare, senza indebito ritardo e al più tardi entro due mesi dal ricevimento della richiesta, se i pertinenti traguardi e obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafo 1, siano stati conseguiti in misura soddisfacente. Il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state annullate dallo Stato membro interessato. Ai fini della valutazione è tenuto conto anche degli accordi operativi di cui all'articolo 20, paragrafo 6. La Commissione può essere assistita da esperti. 4 - Se effettua una valutazione preliminare positiva del conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi, la Commissione trasmette le proprie conclusioni al comitato economico e finanziario e ne chiede il parere sul conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi. La Commissione tiene conto del parere del comitato economico e finanziario per la sua valutazione”.

Il Servizio centrale per il PNRR provvede a trasferire le risorse in tre *tranches* (art. 2, comma 2, D.M. 11.10.2021):

- anticipazione (fino ad un massimo del 10 per cento dell'importo dell'intervento, tenuto conto del cronoprogramma di spesa);
- una o più quote intermedie fino al raggiungimento (compresa l'anticipazione) del 90 per cento dell'importo dell'intervento;
- quota a saldo, pari al 10 per cento dell'importo dell'intervento sulla base di una richiesta di pagamento finale, attestante la piena realizzazione dell'intervento/riforma.

Il trasferimento/erogazione delle risorse alle amministrazioni/enti responsabili dell'attuazione dei singoli interventi avviene sulla base di due opzioni:

- direttamente, a cura del Servizio centrale PNRR, su indicazione delle amministrazioni titolari;
- attraverso apposite contabilità speciali aperte presso la tesoreria dello Stato ed intestate alle medesime amministrazioni.

A tal fine, saranno aperte apposite contabilità speciali, intestate alle singole amministrazioni, su cui saranno trasferite le risorse PNRR.

Per i progetti del PNRR alla cui attuazione provvedono le regioni, le province autonome e/o altri enti locali (province, comuni, città metropolitane, ecc.), l'art. 3 del D.M. 11.10.2021 dispone che i trasferimenti delle risorse confluiscono sui rispettivi conti di Tesoreria unica ovvero, se non intestatari di conti di Tesoreria unica, sui rispettivi conti correnti bancari o postali.

In attuazione dell'art. 15, comma 3, del D.L. n. 77 del 2021, il D.M. prevede anche che, per favorire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano nazionale per gli investimenti complementari, le risorse trasferite a tale titolo agli enti territoriali e ai loro enti e organismi strumentali e che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione, possono essere:

a) utilizzate in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145;

b) accertate sulla base delle delibere di riparto o assegnazione, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante. Tali accertamenti sono imputati all'esercizio di esigibilità indicato nella delibera di riparto o di assegnazione.

Sono previste, inoltre, alcune misure per garantire la tracciabilità dei finanziamenti a valere sul PNRR.

A tal fine, infatti, gli enti territoriali e i loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria sono tenuti a creare appositi capitoli, all'interno del piano esecutivo di gestione o

del bilancio finanziario gestionale, proprio per garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico.

Analoga misura è prevista per le risorse dedicate a specifici progetti in materia sanitaria, nel qual caso le regioni e le province autonome accendono appositi capitoli relativi alla spesa sanitaria del bilancio gestionale, allo scopo di garantire un'esatta imputazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico, in coerenza con l'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Nel caso di realizzazione indiretta, il comma 4 dell'art. 3 del D.M. 11.10.2021 prevede che gli enti territoriali che provvedono all'attuazione degli interventi previsti dal PNRR per il tramite di altre amministrazioni o enti pubblici, comprese le società partecipate, trasferiscono le risorse in favore dei predetti soggetti attuatori, sui rispettivi conti di Tesoreria unica per gli enti assoggettati alla legge 29 ottobre 1984, n. 720. Per le amministrazioni statali i trasferimenti sono disposti su apposite contabilità speciali da aprire presso la Tesoreria dello Stato. Per i soggetti non intestatari di conti di Tesoreria, i trasferimenti sono disposti sui rispettivi conti correnti bancari/postali.

Con riferimento a quegli interventi che vengono finanziati mediante la tecnica del credito d'imposta, o comunque attraverso una tecnica che preveda una minore entrata per il bilancio dello Stato (art. 4 D.M. 10.11.2021), le relative risorse sono assegnate dal Servizio centrale per il PNRR in favore del singolo intervento sulla base delle indicazioni fornite dalle amministrazioni interessate e, conseguentemente, registrate nel sistema contabile del Servizio centrale per il PNRR.

Le medesime risorse sono versate, dal Servizio centrale per il PNRR, in favore della contabilità speciale n. 1778 intestata "Agenzia delle entrate - Fondi di bilancio" ovvero versate all'entrata del bilancio dello Stato.

7. Il sistema di tutela multilivello delle risorse: il piano eurounitario, il piano nazionale di tutela amministrativa e i suoi strumenti (sospensione, risoluzione, revoca, restituzione e recupero).

Le tecniche di reazione al verificarsi di anomalie funzionali nell'ambito dell'attuazione del Dispositivo del PNRR – i cui fondamenti possono rinvenirsi essenzialmente negli artt. 8, 22 e 24 del Regolamento U.E. n. 241 del 2021 – prevedono due ambiti operativi distinti, ancorchè interconnessi, che concernono, da un lato, il rapporto tra U.E. e lo Stato membro; dall'altro lato, i rapporti tra lo Stato ed i soggetti titolari, attuatori ed esecutori diretti degli interventi finanziati.

Quanto al rapporto tra Unione europea e Stato nazionale, in caso di esito negativo della

valutazione, ossia di mancato conseguimento in misura soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi, l'art. 24 del Regolamento n. 241 del 2021 prevede un articolato sistema che porta alla sospensione del pagamento, prima, fino alla revoca del finanziamento.

Così, se la valutazione della Commissione ha esito negativo, il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito è sospeso; la sospensione decorre dalla comunicazione della decisione.

Lo Stato può presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese dalla comunicazione della valutazione della Commissione. La sospensione è revocata solamente quando lo Stato membro interessato ha adottato le misure necessarie per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi, che figurano nella decisione di esecuzione del Consiglio, di cui all'articolo 20, paragrafo 1.

Se lo Stato membro interessato non ha adottato le misure necessarie entro un periodo di sei mesi dalla sospensione, la Commissione riduce proporzionalmente l'importo del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro un termine di due mesi dalla comunicazione delle sue conclusioni.

Se, entro il termine di 18 mesi dalla data di adozione della decisione di esecuzione del Consiglio, di cui all'articolo 20, paragrafo 1, non sono stati compiuti progressi concreti da parte dello Stato membro interessato per quanto riguarda il conseguimento dei pertinenti traguardi e obiettivi, la Commissione risolve gli accordi di cui all'articolo 15, paragrafo 2 e all'articolo 23, paragrafo 1, nonché disimpegna l'importo del contributo finanziario, fatto salvo l'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento finanziario. Qualsiasi eventuale prefinanziamento a norma dell'articolo 13 è recuperato integralmente.

La Commissione adotta una decisione sulla risoluzione degli accordi di cui all'articolo 15, paragrafo 2 e all'articolo 23, paragrafo 1 e, ove applicabile, del recupero del prefinanziamento dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro un termine di due mesi dalla comunicazione della sua valutazione relativa alla mancata realizzazione di progressi concreti.

In presenza di circostanze eccezionali, l'adozione della decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, può essere rinviata fino a tre mesi.

Per il livello nazionale, le linee generali del sistema di tutela delle risorse del Dispositivo per la ripresa e la resilienza sono previste dal Regolamento n. 241 del 12.02.2021, che individua in particolare gli impegni cui è tenuto lo Stato membro che attua il dispositivo, articolandoli

essenzialmente su due linee direttrici.

Con la prima, si richiede la realizzazione di un adeguato sistema di tutela amministrativa delle risorse U.E. (art. 22 Regolamento U.E. n. 241 del 2021); con la seconda, come si vedrà, si prevede l'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità (art. 8 Regolamento U.E. n. 241 del 2021 che rinvia anche all'art. 4, comma 2, lett. d, Regolamento n. 2092 del 2020).

Nel conformare il sistema di tutela amministrativa, *“gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello 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”*.

Tra tali “misure”, l'art. 22 individua, in particolare, poi, quelle rappresentate da *“un sistema di controllo interno efficace ed efficiente”*, nonché dal *“recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto”*, prevedendo che *“Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio”*.

A tale stregua, a livello nazionale, la prevenzione, la rimozione e la sanzione di eventuali frodi, irregolarità, conflitti di interesse è compito delle amministrazioni responsabili dei singoli interventi del PNRR, che adottano ogni iniziativa necessaria per assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione, in modo da consentire la presentazione delle richieste di pagamento all'Unione europea secondo il calendario indicativo stabilito nell'Accordo operativo e provvedono a rimuovere ovvero a correggere eventuali irregolarità e/o non conformità rilevate nella fase di realizzazione dell'intervento o in sede di *audit* (art. 8 D.M. 11.10.2021).

A tal riguardo, provvedono ad adottare ogni iniziativa finalizzata ad assicurare il corretto utilizzo delle risorse finanziarie assegnate ed il conseguimento dei relativi *target* e *milestone* intermedi e finali, necessari a garantire il corrispondente rimborso delle spese da parte della Commissione europea. In tale contesto è possibile inserire, nei bandi per l'assegnazione delle risorse, apposite clausole che, in caso di mancato raggiungimento, nei tempi assegnati, determinano la riduzione o la revoca dei contributi, la riassegnazione delle somme e lo scorrimento delle graduatorie (si attua l'art. 10, comma 5, D.L. n. 121 del 2021).

Il responsabile dell'esecuzione del PNRR presso ciascuna amministrazione monitora la situazione delle irregolarità, dei recuperi e delle restituzioni ed assume le relative determinazioni, dandone apposita comunicazione al Servizio centrale per il PNRR per gli adempimenti di competenza.

Nel caso di ritardi riscontrati nel corso dell'attuazione, le amministrazioni titolari degli interventi, infatti, comunicano tempestivamente al Servizio centrale per il PNRR i dati relativi: agli scostamenti temporali o quantitativi; alle conseguenze degli scostamenti individuati; all'individuazione delle cause degli scostamenti; alle azioni correttive adottate.

Qualora le iniziative correttive intraprese non riconducano la gestione nell'ambito e nei tempi programmati, tanto da incidere sul rimborso delle spese da parte della Commissione europea, l'amministrazione titolare dell'intervento, su richiesta del Servizio centrale del PNRR, provvede a restituire gli importi eventualmente percepiti²⁶¹, attivando le corrispondenti azioni di recupero nei confronti dei soggetti attuatori.

In caso di accertata irrecuperabilità, l'importo potrà essere addebitato all'amministrazione mediante compensazione con altre risorse dovute, prioritariamente per interventi del PNRR, per altri programmi europei. Nel caso in cui si renda necessario procedere al recupero di somme nei confronti di regioni, di province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, il recupero è operato a valere su qualunque assegnazione finanziaria dovuta dal Ministero stesso agli enti territoriali con le procedure di cui all'articolo 1, commi 128 e 129, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

Per gli enti locali delle regioni Friuli-Venezia Giulia e della Valle d'Aosta, nonché delle province autonome di Trento e di Bolzano, in caso di mancato versamento, le predette regioni e province autonome assoggettano i propri enti ad una riduzione in corrispondente misura dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime che provvedono, conseguentemente, a riversare all'entrata del bilancio dello Stato le somme recuperate. In caso di mancato versamento da parte delle regioni e delle province autonome, si procede al recupero delle somme dovute a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale.

Le somme recuperate o restituite rifluiscono nei conti dell'iniziativa *Next Generation EU* per essere riprogrammate a favore di altri interventi, secondo le specifiche procedure di riprogrammazione previste per gli strumenti inclusi nell'iniziativa *Next Generation EU*.

²⁶¹ Ai sensi del D.L. n. 59 del 2021, il mancato rispetto dei termini previsti dal cronoprogramma procedurale degli adempimenti o la mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio comportano la revoca del finanziamento ai sensi del presente comma, qualora non risultino assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti. I provvedimenti di revoca sono adottati dal Ministro a cui risponde l'amministrazione centrale titolare dell'intervento. Nel caso in cui il soggetto attuatore sia la stessa amministrazione centrale, nonché per gli interventi di cui al comma 2, lettera b), punto 1, la revoca è disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. Le risorse disponibili per effetto delle revoche, anche iscritte in conto residui, sono riprogrammate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, secondo criteri premianti nei confronti delle amministrazioni che abbiano riportato i migliori dati di impiego delle risorse.

Per quanto attiene ai programmi a gestione concorrente inclusi nell'iniziativa *Next Generation*, si applica per la disciplina delle irregolarità e recuperi la normativa U.E. pertinente e l'ulteriore regolamentazione nazionale e regionale integrativa, inclusa nei sistemi di gestione e controllo adottati per i rispettivi programmi.

8. La tutela giurisdizionale risarcitoria delle risorse del PNRR.

Le risorse U.E. del *Recovery Fund* rientrano nel perimetro delle garanzie apprestate dagli strumenti di tutela degli interessi finanziari dell'U.E.: rappresentano, infatti, *“entrate, spese e beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù del bilancio dell'Unione, ovvero, dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati”* (v. art. 2 Direttiva n. 1371 del 2017²⁶²).

Com'è noto, per il legislatore europeo la tutela degli interessi finanziari dell'U.E. ha natura essenzialmente penale²⁶³, mentre affida a ciascun Stato membro – come si è visto – il recupero delle somme indebitamente erogate o illegittimamente gestite o spese.

Sussiste, tuttavia, un rapporto di “complementarietà” tra la tutela penale contro la corruzione, la frode, il conflitto d'interessi ed altre condotte illecite e la tutela recuperatoria²⁶⁴.

²⁶² Cfr. Direttiva 5 luglio 2017, n. 2017/1371/UE (“Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale”).

²⁶³ Il D.Lgs. n. 75 del 2020 ha posto norme di Attuazione della direttiva U.E. 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, tutela rafforzata dalla recente attivazione dell'EPPO, istituito con il Regolamento 1939 del 2017 e reso operativo nel nostro Paese con il D.Lgs. n. 9 del 2021 e con il D.M. 15.04.2021, che ha individuato il contingente complessivo dei Procuratori europei delegati e le loro sedi di servizio.

²⁶⁴ È questa la prospettiva in cui si muove l'art. 39, comma 4, del Regolamento EPPO, che in caso di archiviazione dispone che: *“Se il caso è archiviato, l'EPPO dà comunicazione ufficiale di tale archiviazione alle autorità nazionali competenti e informa le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione interessati, nonché, ove opportuno ai sensi del diritto nazionale, gli indagati o gli imputati e le vittime di reato. I casi archiviati possono inoltre essere rinviati all'OLAF o alle autorità amministrative o giudiziarie nazionali competenti ai fini del recupero o di un seguito amministrativo di altro tipo”*. Com'è noto, la Procura generale ha stipulato il 13.09.2021 un Accordo di lavoro con EPPO, che al fine della tutela degli interessi finanziari dell'U.E. prevede essenzialmente scambi di flussi informativi e documentali, nonché il coordinamento ed il collegamento delle indagini a livello territoriale tra Procure regionali e Procuratori europei delegati. L'Accordo di lavoro, in sintesi, prevede: - lo scambio di notizie su fatti che potrebbero riguardare un danno agli interessi finanziari della Repubblica italiana o dell'Unione europea, rilevanti per la funzione rispettivamente intestata ai due organismi giudiziari, al fine di avviare le rispettive attività inquirenti (art. 2); - l'utilizzo di informazioni contenute nelle banche dati sui fenomeni di aggressione alle risorse finanziarie dell'U.E. (art. 3); - lo svolgimento coordinato, da parte di EPPO e delle Procure regionali di indagini su fattispecie connesse (art. 4) e lo scambio di documenti specifici contenuti nei fascicoli d'indagine (art. 2, comma 2). Dette attività, comportando lo scambio di flussi d'informazione, dovranno osservare, secondo gli artt. 7 e 8 dell'Accordo, le norme in materia di protezione dei dati personali. È prevista, infine,

Il contesto normativo di riferimento, per verificare la conformità al “diritto dell’Unione” delle altre misure, è indicato dal medesimo regolamento all’art. 8: *“Il dispositivo è attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta, in conformità delle pertinenti norme adottate a norma dell’articolo 322 TFUE, in particolare il regolamento finanziario²⁶⁵ e il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio”*

L’art. 8 disegna il sistema di tutela degli interessi finanziari attraverso una serie di rinvii normativi, due diretti, ed uno mediato da una delle fonti rinviate.

Un primo rinvio è al regolamento n. 2092 del 2020: in tal modo si rendono applicabili alla gestione dei fondi del PNRR le prescrizioni del regolamento, secondo le quali gli Stati membri debbono garantire:

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

Il secondo rinvio è al Regolamento finanziario, comportando, in primo luogo, il rispetto dei canoni della sana gestione finanziaria (artt. 2, n. 59, art. 33²⁶⁶, 56²⁶⁷, del Regolamento

l’istituzionalizzazione di una comune attività di formazione in settori di interessi comuni, improntata al criterio della reciprocità.

²⁶⁵ Regolamento U.E., Euratom 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018.

²⁶⁶ Cfr. Articolo 33 - *“Performance e principi di economia, efficienza ed efficacia. 1. Gli stanziamenti sono utilizzati in conformità del principio della sana gestione finanziaria e sono pertanto eseguiti nel rispetto dei seguenti principi: a) il principio dell’economia, in base al quale le risorse impiegate dall’istituzione dell’Unione interessata nella realizzazione delle proprie attività sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore; b) il principio dell’efficienza, in base al quale deve essere ricercato il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi; c) il principio dell’efficacia, che determina in quale misura gli obiettivi perseguiti sono raggiunti mediante le attività intraprese. 2. Conformemente al principio della sana gestione finanziaria, l’esecuzione degli stanziamenti è orientata alla performance e a tale scopo: a) gli obiettivi dei programmi e delle attività sono stabiliti ex ante; b) i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi sono verificati mediante indicatori di performance; c) i progressi compiuti verso il conseguimento di obiettivi e i problemi riscontrati in questo contesto sono comunicati al Parlamento europeo e al Consiglio conformemente all’articolo 41, paragrafo 3, primo comma, lettera h), e all’articolo 247, paragrafo 1, lettera e). 3. Sono stabiliti, laddove appropriato, obiettivi specifici, misurabili, attuabili, pertinenti e temporalmente definiti di cui ai paragrafi 1 e 2 e indicatori pertinenti, accettati, credibili, facili e solidi”*.

²⁶⁷ V. Articolo 56 - *“Esecuzione del bilancio in conformità del principio della sana gestione finanziaria. 1. La Commissione esegue il bilancio in entrate e in spese conformemente al presente regolamento,*

finanziario), secondo i quali, in generale, l'esecuzione del bilancio deve essere attuata secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia.

In tale prospettiva, l'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità (art. 4, comma 2, lett. d, Regolamento n. 2092 del 2020) e le regole che conformano la responsabilità, anche patrimoniale, degli agenti pubblici europei che gestiscono le risorse del Bilancio contribuiscono a dare effettività alla garanzia dell'attuazione del principio di sana gestione finanziaria.

Ed, infatti, l'art. 91 del Regolamento finanziario, in disparte la responsabilità penale (comma 1), prevede, al secondo comma, che *"...ogni ordinatore responsabile, contabile o amministratore degli anticipi è responsabile sotto il profilo disciplinare e patrimoniale (payment of compensation: ndr) conformemente allo statuto dei funzionari"*²⁶⁸.

La responsabilità patrimoniale degli agenti ordinatori responsabili è stabilita all'art. 92²⁶⁹:
"1. L'ordinatore responsabile è tenuto a risarcire il danno alle condizioni previste dallo statuto. 2. L'obbligo di risarcire il danno si applica, in particolare, se l'ordinatore responsabile, intenzionalmente o per negligenza grave da parte sua:

a) accerta i diritti da recuperare o emette ordini di riscossione, impegna una spesa o firma un ordine di pagamento senza conformarsi al presente regolamento;

b) omette di compilare un documento che dia luogo a un credito, omette o ritarda l'emissione di un ordine di riscossione oppure ritarda l'emissione di un ordine di pagamento, generando

sotto la propria responsabilità ed entro i limiti degli stanziamenti autorizzati. 2. Gli Stati membri cooperano con la Commissione affinché gli stanziamenti siano utilizzati secondo il principio della sana gestione finanziaria".

²⁶⁸ Cfr. *"Article 91 - Liability of financial actors for illegal activity, fraud or corruption. 1. This Chapter is without prejudice to any liability under criminal law which the financial actors referred to in Article 90 may incur as provided for in applicable national law and in the provisions in force concerning the protection of the financial interests of the Union and the fight against corruption involving Union officials or officials of Member States. 2. Without prejudice to Articles 92, 94 and 95 of this Regulation, each authorising officer responsible, accounting officer or imprest administrator shall be liable to disciplinary action and payment of compensation as laid down in the Staff Regulations, or for the personnel employed by the Commission in the field of crisis management aid and humanitarian aid operations as referred to in Article 89 (1) of this Regulation in their employment contracts. In the event of illegal activity, fraud or corruption which may harm the interests of the Union, the matter shall be referred to the authorities and bodies designated by the applicable legislation, in particular to OLAF".*

²⁶⁹ *"Article 92 - Rules applicable to authorising officers. 1. The authorising officer responsible shall be liable for payment of compensation as laid down in the Staff Regulations. 2. The obligation to pay compensation shall apply in particular if the authorising officer responsible, whether intentionally or through gross negligence on his or her part: (a) determines entitlements to be recovered or issues recovery orders, commits expenditure or signs a payment order without complying with this Regulation; (b) omits to draw up a document establishing an amount receivable, neglects to issue a recovery order or is late in issuing it or is late in issuing a payment order, thereby rendering the Union institution liable to civil action by third parties".*

in tal modo una responsabilità civile dell'istituzione dell'Unione nei confronti di terzi”.

L'art. 94²⁷⁰, infine, configura la responsabilità del contabile: *“Il contabile è responsabile disciplinarmente e civilmente alle condizioni e secondo le procedure di cui allo statuto. Il contabile può rispondere, in particolare, nelle fattispecie seguenti:*

- a) perdita o deterioramento di fondi, valori o documenti che ha in custodia;*
- b) indebita modificazione di conti bancari o di conti correnti postali;*
- c) recuperi o pagamenti non conformi ai corrispondenti ordini di riscossione o di pagamento;*
- d) mancato incasso di entrate dovute”.*

Come si è visto, sia l'art. 92 sia l'art. 94 configurano la responsabilità dei funzionari *“alle condizioni e secondo le procedure di cui allo statuto”*, ossia allo Statuto dei funzionari U.E., che, infatti, 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”*.

In sintesi, tra le misure che il diritto europeo prevede a tutela degli interessi finanziari dell'U.E., vi è anche quella del risarcimento, in tutto o in parte, del danno patrimoniale subito dal Bilancio dell'Unione, qualora sia cagionato da condotte degli agenti U.E. intenzionali o per negligenza grave o grave colpa personale, che cagionino una spesa non dovuta o una mancata entrata.

Il riferimento alla *“colpa personale grave”* ed all'obbligo di risarcire *“in tutto o in parte”* il danno arrecato sembrano quasi letteralmente tratti dalla legislazione nazionale italiana. Questo dimostra 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.

La responsabilità patrimoniale dell'agente pubblico nei confronti dell'amministrazione, infatti, mira in definitiva a dare contenuti d'effettività al principio di solidarietà democratica, in un ordinamento costituzionale di diritto. A tal fine, per garantire l'erogazione di livelli quali-

²⁷⁰ *“Article 94 - Rules applicable to accounting officers. An accounting officer shall be liable to disciplinary action and payment of compensation, as laid down in, and in accordance with, the procedures in the Staff Regulations. An accounting officer may, in particular, become liable as a result of any of the following forms of misconduct on his or her part: (a) losing or damaging funds, assets or documents in his or her keeping; (b) wrongly altering bank accounts or postal giro accounts; (c) recovering or paying amounts which are not in conformity with the corresponding recovery or payment orders; (d) failing to collect revenue due”.* *“Article 95 - Rules applicable to imprest administrators. An imprest administrator may in particular become liable as a result of any of the following forms of misconduct on his or her part: (a) losing or damaging funds, assets or documents in his or her keeping; (b) not providing proper supporting documents for the payments he or she has made; (c) making payments to persons other than those entitled to such payments; (d) failing to collect revenue due”.*

quantitativi di prestazioni che soddisfino i bisogni dei cittadini, è necessario mantenere un adeguato *standard* di diligenza degli agenti pubblici nella gestione delle risorse economico-finanziarie, necessarie alle strutture amministrative per lo svolgimento della loro funzione costituzionale servente.

Ciò posto, non sarà inutile interrogarsi sulla compatibilità col diritto eurounitario di normative nazionali (art. 21, comma 2, D.L. n. 76 del 2020) che segmentano la rilevanza del titolo soggettivo della responsabilità (dolo o colpa grave) in ragione della natura commissiva od omissiva della condotta, conformando così anche la tutela degli interessi finanziari della U.E. con *standard* di diligenza inferiori a quelli previsti dal diritto europeo che, come si è visto, impone effettività del controllo giurisdizionale sulle “azioni od omissioni” compiute dalle autorità²⁷¹ e da loro agenti con “responsabilità patrimoniale”²⁷² dei funzionari nei confronti dell’amministrazione per condotte antiggiuridiche commesse con “colpa personale grave”²⁷³.

L’effetto pratico della esclusione della responsabilità per colpa grave in caso di condotte commissive, infatti, potrebbe essere quello di un’attenuazione del livello di diligenza dell’agente pubblico, soluzione questa che rischia di rivelarsi non conforme ai principi dell’ordinamento (in tal senso, con riferimento a disciplina di analogo tenore, v. C. Cost. n. 340 del 2000), col pericolo di limitare i recuperi in via giudiziaria e frustrare l’effettività del controllo giurisdizionale, e – in ultima analisi – di porre in crisi il sistema sul quale si fonda l’affidamento dei cittadini sulla capacità del sistema democratico costituzionale di rispondere alle loro esigenze ed ai loro bisogni.

²⁷¹ Si v. art. 8 Regolamento U.E. 241 del 2021 che rinvia anche all’art. 4, comma 2, lett. d), Regolamento n. 2092 del 2020.

²⁷² Cfr. art. 91 del Regolamento finanziario U.E.

²⁷³ Si considerino gli artt. 92 e 94 del Regolamento finanziario U.E., nonché l’art. 22 Statuto dei funzionari U.E.

PARTE IV

I poteri e le responsabilità degli amministratori degli enti locali

Capitolo XI

LA RESPONSABILITÀ ERARIALE NEGLI ENTI LOCALI: ANALISI DEL FENOMENO NELLA DIMENSIONE QUANTITATIVA E QUALITATIVA

(V.P.G. GIANCARLO ASTEGIANO)

Sommario: 1. La questione. 2. Le azioni della Procura contabile in relazione ad illeciti negli enti locali nel triennio 2019-2021. Le sentenze rese in primo grado. 3. Gli illeciti risultanti dalle sentenze rese in primo grado nel 2021 e da alcune azioni promosse dalle Procure contabili. 4. La giurisprudenza delle Sezioni di appello nell'anno 2021. 5. Il danno alla finanza pubblica negli enti locali: aspetti problematici e prospettive.

1. La questione.

La presente parte contiene un *focus* sulle azioni della Procura e i relativi esiti nell'attività giurisdizionale della Corte nel settore degli enti locali, in relazione ai poteri e alle responsabilità spettanti agli amministratori.

Tali azioni sono piuttosto contenute, in rapporto all'ampia platea di riferimento (circa 8.000 enti) e al campo di azione dei predetti soggetti, che sono il punto di riferimento delle comunità locali, al centro del vasto sistema delle "municipalizzate", nella maggior parte dei casi affidatarie dirette dei servizi erogati ai cittadini.

La corretta gestione di questo sistema è spesso il punto di discriminare tra enti sani ed enti in condizioni di criticità strutturale. In particolare, l'approfondimento attinente all'intera parte prima è stato condotto in relazione a tre aree tematiche: la responsabilità erariale negli enti locali, nella dimensione quantitativa e qualitativa di tale fenomeno, i piani di riequilibrio ed i dissesti nella loro genesi e nelle prospettive delle situazioni di crisi finanziaria ed, infine, i poteri e le responsabilità del socio pubblico nelle partecipate locali.

Nel corso del 2021, nel dibattito politico ed in parte della pubblicistica, anche in collegamento con le azioni da intraprendere per favorire la ripresa del Paese a seguito della pandemia e dell'approvazione del PNRR, è stato prospettato, in alcune occasioni, che le lentezze e le farraginosità che, talvolta, caratterizzano l'azione amministrativa negli enti locali,

soprattutto nella materia dei contratti pubblici, siano dovute alla “paura della firma”, vale a dire al timore dei sindaci, degli amministratori e dei funzionari degli enti locali di essere perseguiti dalla Corte dei conti unicamente per aver adottato atti o provvedimenti amministrativi illegittimi.

L’argomentazione in esame ha trovato un autorevole conferma nella dichiarazione resa dal Relatore al D.D.L. Senato n. 2185, recante “Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese”, che ha giustificato la norma che, se approvata, prevederebbe un ampliamento della possibilità per le amministrazioni locali di ricorrere alla funzione consultiva della Corte dei conti, con l’affermazione che *“intervenendo indirettamente anche sul tema della responsabilità amministrativo-contabile di funzionari e amministratori, la proposta intende creare i presupposti per l’adozione di atti legittimi, in modo da favorire il buon andamento della pubblica amministrazione e ridurre così il fenomeno della “paura della firma”, che sempre più spesso finisce per rallentare il buon andamento delle amministrazioni”*.

In linea di massima, con l’espressione “paura della firma” si individuano le condotte omissive, tenute dai pubblici funzionari, che rallentano l’agire dell’amministrazione e che sarebbero indotte dal timore, in caso di violazione di norme di legge o regolamento, del processo di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti.

Per altro verso, la centralità della questione del ruolo dei sindaci e, più in generale, degli amministratori locali, è stata evidenziata nella Relazione ai D.D.L. Senato n. 2266 e n. 2310, relativi alla misura delle indennità da riconoscere ai sindaci, laddove, come evidenziato dal Relatore, una delle giustificazioni addotte per sottolineare la necessità dell’incremento è stata individuata nell’“incremento delle responsabilità”. Il contenuto dei citati disegni di legge è confluito, poi, nella Legge di bilancio 2022, che ha accordato un incremento alle indennità degli amministratori locali (art. 1, commi 583-587, legge 30 dicembre 2021, n. 234). La questione della “paura della firma” è stata prospettata 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.

Infatti, dopo le modifiche alla disciplina introdotte nell’ordinamento nel 1994, l’accertamento della responsabilità non è ancorato alla sola verifica dell’illiceità della condotta (violazione di norme o di obblighi di servizio), ma richiede, necessariamente, che la violazione, da un lato, abbia arrecato all’amministrazione un pregiudizio patrimoniale e, dall’altro, che la condotta sia stata posta in essere in presenza di uno stato soggettivo doloso o gravemente colposo, fatte salve le limitazioni temporanee introdotte con l’art. 21 del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

Il bilanciamento degli interessi perseguito dal legislatore con la disciplina della responsabilità amministrativa è stato mirabilmente scolpito dalle parole della Corte costituzionale che ha osservato come *“Nel processo di nuova conformazione della responsabilità amministrativa deve essere valutata positivamente la limitazione della responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, poiché essa risponde all’intento di predisporre, nei confronti dei dipendenti e degli amministratori pubblici, un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponga all’eventualità di rallentamenti ed inerzia nello svolgimento dell’attività amministrativa (...) nonché alla finalità di determinare quanto del rischio dell’attività debba restare a carico dell’apparato pubblico e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo”* (Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371).

Le questioni relative alla responsabilità dei sindaci e, più in generale, degli amministratori locali e dei funzionari che operano negli enti, pongono delicati problemi perché, da un lato, anche in base alle previsioni degli artt. 28, 81 e 97 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.

Di certo, una limitazione dell’azione amministrativa non può rinvenirsi nella “paura della firma” a causa delle azioni delle Procure contabili, trattandosi di una prospettazione che non ha fondamento né in base al numero complessivo dei giudizi promossi per l’accertamento della responsabilità amministrativa né a quello riferito ai processi che si concludono con sentenze di condanna di sindaci (o presidenti di provincia o sindaci metropolitani), di altri amministratori pubblici (assessori, consiglieri comunali e provinciali) e di dipendenti degli enti locali, né in ragione dell’esame dei comportamenti che vengono posti a base delle sentenze di condanna, come emerge dall’esame della giurisprudenza contabile.

2. Le azioni della Procura contabile in relazione ad illeciti negli enti locali nel triennio 2019-2021. Le sentenze rese in primo grado.

La tabella che segue contiene l’indicazione del numero di sentenze rese dalle Sezioni regionali della Corte dei conti nel triennio 2019-2021 in materia di responsabilità amministrativa, evidenziando quante di esse hanno riguardato amministratori o funzionari di enti locali.

Tabella 1 - Sentenze in materia di responsabilità

	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021
Sentenze responsabilità enti locali	138	80	153
Sentenze responsabilità (e altro) altri enti	837	788	1069
Totale sentenze responsabilità	1075	868	1222

Nel 2021, a fronte di 1222 sentenze, 153 hanno riguardato il settore degli enti locali, vale a dire poco più del dieci per cento.

Negli anni precedenti la percentuale è diversa poiché l'andamento dei giudizi di responsabilità nel triennio 2019-2021 evidenzia il forte calo registrato nel 2020, rispetto all'anno precedente, dovuto agli inevitabili rallentamenti causati dalla pandemia COVID-19.

Nel 2021, si registra un incremento del numero dei giudizi rispetto al 2019, dovuto al recupero del calo registrato nell'anno precedente.

La tabella che segue è riferita ai soli giudizi che nel triennio 2019-2021 hanno riguardato gli enti locali e indica gli esiti dei giudizi complessivi e quelli riferiti, in modo specifico, alla posizione dei sindaci.

Tabella 2 - Sentenze in materia di responsabilità negli enti locali

	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021
Sindaci: condanna	39	26	22
Amministratori e funzionari: condanna	55	32	75
Sindaci, amministratori e funzionari: assoluzione	44	32	56
Totale	138	80	153
<i>di cui: condanna</i>	<i>94</i>	<i>58</i>	<i>97</i>

In sostanza, nel corso del 2021, le sentenze che hanno riguardato la responsabilità degli amministratori o dei dipendenti degli enti locali sono state 153, in aumento rispetto a quelle dell'anno precedente.

Le sentenze di condanna nel 2021 sono state pari a 97; di esse 22 hanno comportato unicamente la condanna di sindaci, mentre le altre 75 hanno riguardato amministratori locali e funzionari o solo questi ultimi.

Le sentenze, con le quali è stata respinta la domanda di condanna della Procura regionale ed

accertata l'assenza di responsabilità nel 2021, sono state pari a 56, vale a dire quasi il quaranta per cento del totale, in linea con gli anni precedenti.

Anche al fine di meglio comprendere la portata del numero delle sentenze e la natura delle pronunce, è necessario evidenziare che le segnalazioni di danno pervenute alle Procure regionali sono state numerose e di gran lunga superiori a quelle che hanno condotto all'instaurazione dell'azione di responsabilità.

Infatti, l'esame delle segnalazioni ha condotto all'archiviazione di numerose 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.

In via esemplificativa, val la pena rilevare che, nel corso del 2021, le archiviazioni per danni asseritamente causati da amministratori locali o da altri soggetti in rapporto di servizio con le amministrazioni locali sono state 142 in Friuli-Venezia Giulia e 228 in Sicilia (nel 2020 erano state 282).

Peraltro, in Sardegna, nel corso del 2021, la Procura regionale non ha emesso inviti o notificato atti di citazione in relazione a comportamenti di sindaci o amministratori di comuni, province o città metropolitane, mentre sono state archiviate numerose denunce. Fra di esse, molte hanno riguardato casi di omessa o ritardata adozione dei piani di revisione periodica delle partecipazioni, a seguito della regolarizzazione dei comportamenti da parte delle amministrazioni.

Inoltre, val la pena osservare che, nel corso del 2021, sono pervenute numerose segnalazioni di danni alle finanze dei Comuni, per comportamenti degli amministratori o dei dipendenti, in relazione all'emergenza COVID-19.

In relazione ad alcune di esse è stata disposta già l'archiviazione. A puro titolo di esempio, dalla Procura dell'Umbria pervengono casi di archiviazione relativi ad una raccolta di fondi in un comune per l'acquisto di apparati elettromedicali (ventilatori) per emergenza COVID-19 e ad alcuni presunti illeciti nell'erogazione dei pacchi alimentari, dei buoni spesa e dei presidi medico-chirurgici (mascherine distribuite alla popolazione locale).

3. Gli illeciti risultanti dalle sentenze rese in primo grado nel 2021 e da alcune azioni promosse dalle Procure contabili.

L'esame delle sentenze pubblicate nel 2021 e delle azioni promosse dalle Procure contabile permette di individuare i comportamenti dannosi che sono contestati, con più frequenza, agli amministratori e dipendenti di enti locali.

Di seguito vengono indicate i principali settori che hanno interessato l'accertamento di

responsabilità in capo a sindaci, amministratori o funzionari di enti locali, con indicazione esemplificativa di alcune sentenze.

Con riferimento alla gestione del patrimonio dell'ente, si registra che le questioni che concernono la salvaguardia di tale tipologia di patrimonio hanno visto, generalmente, 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 ai valori di mercato degli stessi.

In particolare, è stata accertata la responsabilità dei sindaci, che si sono succeduti nell'incarico e di alcuni dirigenti dell'ente per non aver curato la riscossione dei canoni di locazione e delle indennità di occupazione di 136 abitazioni di un compendio immobiliare comunale (sentenza della Sez. Campania n. 889/2021).

Con riguardo, invece, alla realizzazione e manutenzione di opere pubbliche, è stato accertato il difetto di costruzione nella realizzazione di una strada (sentenza della Sez. Toscana n. 329/2021) ed è stato contestato l'utilizzo delle risorse derivanti da un finanziamento comunitario per la realizzazione di un'opera con destinazione diversa da quella per la quale era stato erogato il finanziamento (azione promossa dalla Procura Campania).

In materia di entrate, si considerino alcune delle sentenze che hanno riguardato la mancata attivazione dei procedimenti per la riscossione delle entrate degli enti, con conseguente maturazione della prescrizione (in via esemplificativa: sentenza della Sez. Sardegna n. 218/2021, nei confronti del comandante della Polizia municipale e del segretario comunale, in relazione alle sanzioni relative alla violazione del codice della strada).

Nell'ambito degli organismi partecipati, si ha che l'esame dei rapporti finanziari fra gli enti locali e gli organismi partecipati, disciplinati dal legislatore con regole e vincoli di comportamento rigidi a partire dal 2009 e sfociate nel D.Lgs. n. 176 del 2016²⁷⁴, ha condotto ad azioni relative:

- all'indebita copertura delle perdite o di finanziamento dei debiti della società partecipata mediante l'adozione di delibera di riconoscimento di debito fuori bilancio (azione pendente, promossa dalla Procura regionale per la Calabria nei confronti dei consiglieri comunali, del segretario e del responsabile dei servizi finanziari);
- al soccorso finanziario alla società partecipata al di fuori dei casi previsti dal D.Lgs. n. 176 del 2016 (azione pendente, promossa dalla Procura regionale per la Basilicata nei confronti del sindaco e di alcuni funzionari comunali);

²⁷⁴ Sul punto si rinvia al successivo capitolo XIII.

- alla *mala gestio* del patrimonio della società *in house* che ha provocato il fallimento dell'organismo partecipato (azione pendente, promossa dalla Procura regionale per la Calabria nei confronti dei componenti del Consiglio di amministrazione della società fallita; un'azione simile, inerente alla crisi economico-finanziaria della società, è stata promossa dalla Procura regionale per il Veneto ed il giudizio è pendente);
- all'omessa analisi e alla mancata adozione del piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, previsto dall'art. 20 del D.Lgs. n. 176 del 2016 (le sentenze della Sez. Liguria n. 186/2021, n. 188/2021 e n. 198/2021 hanno accolto l'opposizione della Procura al decreto di rigetto dell'applicazione della sanzione e, per l'effetto, hanno condannato gli amministratori evocati in giudizio al pagamento di una sanzione pecuniaria per violazione del citato art. 20).

Con riferimento, poi, agli incarichi esterni, numerose pronunce hanno riguardato l'affidamento di incarichi a personale esterno all'amministrazione, in assenza di procedure comparative e in violazione alle disposizioni di legge (a titolo di esempio, sentenza Sez. Molise, n. 40/2021).

Alcune pronunce hanno riguardato l'affidamento di incarichi legali e, in particolare, l'accertamento della responsabilità di un sindaco per aver conferito un mandato professionale ad un soggetto privo dei requisiti per lo svolgimento dell'attività (sentenza Sez. Campania n. 680/2021), e, in altro caso, in ragione della ingiustificata pluralità dei mandati conferiti al medesimo legale (sentenza Sez. Campania n. 891/2021). Peraltro, in altri casi, la domanda è stata respinta (sentenza Sez. Puglia n. 86/2021, che ha ritenuto che la struttura legale interna al comune fosse inadeguata a seguire le vicende giudiziarie per cui erano stati conferiti i due incarichi).

In Sicilia sono state numerose le contestazioni ai sindaci per abuso della facoltà di nomina fiduciaria di "esperti", in astratto consentita dall'articolo 14 della legge regionale n. 7 del 1992. In relazione alla diversa area del lavoro pubblico e dell'illecita erogazione di emolumenti a dipendenti dell'ente, si evidenzia come le fattispecie rientranti in questa casistica sono varie (sentenza Sez. Lazio n. 5/2021, relativa ad illegittima corresponsione di incentivo all'esodo ai dipendenti di una società partecipata dall'ente; sentenza Sez. Liguria n. 151/2021, inerente all'ingiustificata retribuzione corrisposta per un anno ad un dipendente assunto in assenza di procedura selettiva e con contratto meramente verbale; sentenza Sez. Campania n. 1224/2021 di condanna nei confronti di un sindaco per illegittimo conferimento della qualifica dirigenziale ad un dipendente dell'ente; sentenza Sez. Lazio n. 763/2021 riferita all'illecita gestione dei *voucher* relativi ai rapporti di lavoro a chiamata negli anni 2014-2017, con condanna del

responsabile del servizio finanziario dell'ente).

È stata respinta la domanda della Procura regionale nei confronti di un sindaco in relazione all'assunzione di un'unità di personale nello *staff*, in base alla considerazione che, nonostante l'illegittimità formale della procedura, non era stata dimostrata la sussistenza di un effettivo danno (sentenza Sez. Lombardia n. 255/2021).

Nell'ambito del settore dei contratti pubblici relativi a lavori, forniture e servizi, alcune sentenze hanno riguardato la materia *de qua*. A tal proposito, deve osservarsi che le pronunce, con le quali è contestata una responsabilità collegata allo svolgimento di una procedura di gara pubblica per la scelta del contraente, sono limitate (ad esempio, in Lombardia una sola sentenza nel 2021, la n. 249, con la quale, peraltro, è stata respinta la domanda della Procura regionale).

Alcuni giudizi hanno riguardato gli illeciti in relazione alle procedure seguite per l'acquisto di immobili (sentenza Sez. Lombardia n. 248/2021; un giudizio pendente dinanzi alla Sezione per il Lazio). Sono stati accertati, inoltre, illeciti, anche di rilievo penale, nell'artificioso frazionamento degli importi contrattuali per consentire l'affidamento diretto ad una impresa (sentenza Sez. Emilia-Romagna n. 208/2021).

In relazione all'ultronea tematica dell'irregolarità nella gestione finanziaria, si annovera l'avvenuto accertamento di tali irregolarità, confermate dalla Sezione regionale di controllo con mancata adozione delle misure correttive richieste da quest'ultima e conseguente inibitoria dei programmi di spesa, per il danno scaturito e riferito a spese non necessarie, oltre che illegittime e per le quali sono stati condannati il sindaco e alcuni amministratori (sentenza Sez. Calabria n. 216/2021).

In materia di appropriazione di importi pecuniari pubblici, gli accertamenti svolti dalle Procure regionali hanno evidenziato, in alcuni casi, l'appropriazione di somme di denaro di pertinenza dell'ente locale (sentenza della Sez. Emilia-Romagna, n. 238/2021).

Da ultimo, si rileva come, in numerose occasioni, è stato accertato il danno all'immagine conseguente alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione (ad esempio, sentenza Emilia-Romagna n. 152/2021, riferita ad un funzionario dell'ufficio tecnico, condannato per corruzione, che aveva preteso ed ottenuto vantaggi economici per lo svolgimento della sua funzione).

Nel corso del 2021, la Sezione della Lombardia ha pronunciato cinque sentenze in relazione a fattispecie diverse riguardanti amministratori e funzionari di ente locale (n. 1, 50, 160, 296 e 316). Il danno all'immagine ha riguardato anche la posizione dei sindaci (ad esempio, sentenza della Sez. Campania n. 962/2021, riferita ad un primo cittadino condannato in sede penale per atti di corruzione nello svolgimento della sua funzione).

4. La giurisprudenza delle Sezioni di appello nell'anno 2021.

La tabella che segue contiene l'indicazione del numero di sentenze rese dalle Sezioni di appello della Corte dei conti nel corso del 2021 in materia di responsabilità amministrativa, evidenziando quante di esse hanno riguardato amministratori o funzionari di enti locali.

Tabella 3 - Sentenze in materia di responsabilità (Sezioni di appello) nel 2021

	Prima Sezione	Seconda Sezione	Terza Sezione	Sezione appello Sicilia	Totale Sezioni appello
Sentenze responsabilità enti locali	36	30	37	16	119
Sentenze responsabilità altri enti	82	96	90	52	320
Totale sentenze responsabilità amministrativa	118	126	127	68	439

Nel 2021, a fronte di 439 sentenze in materia di responsabilità, le pronunce che hanno riguardato amministratori o funzionari di enti locali sono state 119, vale a dire poco meno del trenta per cento del totale (in linea con la percentuale delle sentenze di primo grado).

La tabella che segue è riferita ai soli giudizi che, nel 2021, hanno riguardato gli enti locali e indica gli esiti dei giudizi complessivi e quelli riferiti, in modo specifico, alla posizione dei sindaci.

Tabella 4 - Sentenze in materia di responsabilità negli enti locali nel 2021

	Prima Sezione	Seconda Sezione	Terza Sezione	Sezione appello Sicilia	Totale Sezioni appello
Sindaci e presidente Provincia*	5	6	4	6	21
<i>di cui condanna</i>	5	6	1	6	18
Amministratori e dipendenti**	31	24	33	10	98
<i>di cui condanna</i>	16	12	15	5	48
Totale condanna	21	18	16	11	66
Totale assoluzione	15	12	21	5	53
Totale sentenze	36	30	37	16	119

* Sentenze che riguardano solo sindaci o presidenti di Provincia.

** Sentenze che riguardano congiuntamente sindaci, assessori, consiglieri e dipendenti dell'ente locale.

Nel 2021, le sentenze delle Sezioni di appello rese in relazione a comportamenti tenuti esclusivamente da sindaci o presidenti di provincia sono state complessivamente 21. Con 18 di queste è stata pronunciata la condanna al risarcimento del danno, mentre con 3 è stata definitivamente respinta la domanda di condanna e l'amministratore locale è stato ritenuto esente da responsabilità.

Delle altre 98 sentenze che hanno riguardato cumulativamente la posizione di amministratori locali e dipendenti o solo questi ultimi, alcune hanno riguardato anche la posizione dei sindaci, come si evince dalla tabella che segue.

Tabella 5 - Sentenze in materia di responsabilità negli Enti locali che riguardano Sindaci nel 2021

	Prima Sezione	Seconda Sezione	Terza Sezione	Sezione appello Sicilia	Totale Sezioni appello
Sindaci e presidente Provincia	5	6	4	6	21
<i>di cui condanna</i>	5	6	1	6	18
Sindaci (congiuntamente ad altri soggetti)	4	6	6	-	16
<i>di cui condanna</i>	2	4	3	-	9
Totale condanna	7	10	4	6	27
Totale assoluzione	2	2	6	-	10
Totale sentenze	9	12	10	6	37

L'esame dei dati riportati sopra evidenzia che, nel 2021, le Sezioni di appello si sono pronunciate sulla responsabilità di sindaci o presidenti di provincia con 37 sentenze, delle quali 27 sono state di condanna al risarcimento dei danni e 10 di accertamento dell'assenza di responsabilità. In linea generale, si può osservare che, a fronte di 119 sentenze rese in materia di responsabilità nel settore degli enti locali, 37 pronunce hanno riguardato i sindaci, da soli o con altri amministratori o dipendenti di enti locali.

L'esame delle sentenze, rese in relazione alla posizione dei sindaci, evidenzia che le materie interessate dalle pronunce sono indicate di seguito.

In relazione alla tematica del conferimento di incarichi, è stata esclusa la responsabilità del sindaco in relazione ad alcune illegittimità che avevano caratterizzato il conferimento di un

incarico ai sensi dell'art. 110, comma 1, TUEL (Sez. I d'appello, n. 2/2021; Sez. III d'appello, n. 245/2021). In altro e differente caso è stata affermata la responsabilità del sindaco (Sez. I d'appello, n. 228/2021)

Al contrario, in alcune fattispecie, è stata affermata la responsabilità in merito a procedure illegittime di conferimento di incarichi esterni (Sez. I d'appello, n. 99/2021; Sez. II d'appello, n. 158/2021; Sez. d'appello Sicilia, n. 23/2021; Sez. d'appello Sicilia, n. 84/2021; Sez. d'appello Sicilia, n. 147/2021; Sez. d'appello Sicilia, n. 215/2021), mentre in altri casi è stata esclusa la responsabilità (Sez. III d'appello, n. 60/2021).

Nell'ambito dei contratti pubblici, la condanna ha riguardato un sindaco ed un assessore in relazione alla realizzazione di un impianto a biomasse, con aggiudicazione dei lavori illegittima ed esecuzione degli stessi in modo irregolare (Sez. I d'appello, n. 94/2021).

Altra condanna ha riguardato le procedure per l'acquisto di un bene immobile (Sez. II d'appello, n. 65/2021).

Nel settore degli organismi partecipati, è stata affermata la responsabilità di un sindaco e di alcuni dirigenti comunali in relazione al rilascio di una lettera di *patronage* e garanzia in favore di una società partecipata *in house* (Sez. I d'appello, n. 197/2021).

È stata esclusa la responsabilità, per intervenuta prescrizione, del sindaco e di alcuni dirigenti dell'ente in relazione alla perdita del capitale sociale ed al successivo fallimento di una società *in house* (Sez. II d'appello, n. 206/2021).

In tema di gestione finanziaria, è stata affermata la responsabilità e comminata la conseguente sanzione al sindaco e al responsabile del servizio finanziario in relazione all'artificioso conseguimento dei risultati del patto di stabilità dell'esercizio 2011 (Sez. II d'appello, n. 315/2021).

È stata ritenuta la responsabilità del presidente di una provincia, per l'indebito utilizzo del capitolo relativo alle spese riservate (Sez. II d'appello, n. 32/2021).

Il sindaco e altri amministratori sono stati condannati per violazione delle regole sulle spese di rappresentanza. Le spese illegittimamente effettuate, infatti, si riferivano all'organizzazione della festa per il compleanno del presidente della provincia (Sez. III d'appello, n. 15/2021).

In relazione alla mancata attivazione di procedure idonee per riscuotere entrate di pertinenza dell'ente locale, è stata respinta la domanda nei confronti del sindaco ed è stato condannato al risarcimento del danno il dirigente preposto al settore interessato (Sez. II d'appello, 147/2021).

È stato condannato il sindaco che aveva utilizzato risorse dell'ente per la stampa di un opuscolo da distribuire alla popolazione per illustrare, alla fine del mandato, le attività svolte (Sez. III d'appello, n. 365/2021).

Con riferimento al personale, la condanna del presidente di una provincia ha riguardato il danno conseguente ad assunzioni illegittime e all'indebita attribuzione di incarichi di *staff* (Sez. II d'appello, n. 67/2021).

È stata esclusa la responsabilità del sindaco in relazione all'erogazione di emolumenti indebiti ad alcuni dipendenti dell'ente (Sez. III d'appello, n. 411/2021). Al contrario, è stata riconosciuta la responsabilità in relazione all'indebita erogazione di retribuzione di risultato al personale titolare di posizione organizzativa (Sez. d'appello Sicilia, n. 138/2021).

In relazione al pagamento spese legali, è stata esclusa la responsabilità del sindaco che aveva curato la procedura per il rimborso delle spese legali sostenute da altri amministratori (Sez. I d'appello, n. 326/2021; Sez. III d'appello, n. 249/2021).

In altra situazione, è stata affermata la responsabilità del sindaco in relazione al pagamento di spese di assistenza legale prive di alcuna giustificazione (Sez. II d'appello, n. 150/2021).

Con riguardo al patrimonio dell'ente ed in ordine alla mancata attivazione di procedimenti idonei per salvaguardare il patrimonio dello stesso, è stata pronunciata condanna nei confronti del sindaco (Sez. II d'appello, n. 155/2021).

È stata esclusa la responsabilità del sindaco e degli assessori in relazione all'affidamento di locali comunali in comodato ad una ONLUS locale (Sez. III d'appello, n. 410/2021).

Sulla tematica delle violazioni in materia ambientale, è stata affermata la responsabilità del sindaco e di alcuni dirigenti in merito allo smaltimento dei rifiuti ed è stata addebitata una quota della sanzione comminata, per le reiterate violazioni, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (Sez. III d'appello, n. 113/2021).

Infine, sulla risarcibilità del documento arrecato all'immagine dell'ente, la condanna per tale posta di danno è stata conseguenza di una condanna penale per corruzione (Sez. I d'appello, n. 336/2021; Sez. d'appello Sicilia, n. 145/2021) e abuso d'ufficio (Sez. I d'appello, n. 53/2021).

5. Il danno alla finanza pubblica negli enti locali: aspetti problematici e prospettive.

I dati esposti, 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 sindaci (e di presidenti di provincia), di amministratori e di dipendenti di enti locali sono limitati e riguardano, comunque, fattispecie attinenti, in misura minima, alla materia dei contratti pubblici, concernendo, principalmente, comportamenti che toccano la gestione e l'organizzazione degli enti, individuati e regolamentati dal legislatore.

L'esame della giurisprudenza delle Sezioni di appello mette in luce che le sentenze che

hanno affermato la responsabilità dei sindaci o dei presidenti di provincia, nell'anno 2021, non sono numerose, trattandosi solamente di 27 decisioni.

Inoltre, l'esame delle materie nelle quali sono intervenute le pronunce evidenzia che: 3 di esse sono riferite a danni all'immagine, conseguenti al compimento di reati contro la pubblica amministrazione, per i quali è intervenuta sentenza penale di condanna irrevocabile; 7 alla violazione della disciplina legislativa (nazionale o regionale) sull'affidamento di incarichi esterni, che detta precise regole di comportamento; 6 attengono alla regolarità della gestione finanziaria e contabile dell'ente (violazione delle regole relative al Patto di stabilità interno, all'effettuazione delle spese, in particolare, di rappresentanza ed al rilascio di garanzie in favore degli organismi partecipati); e 2 alla gestione del personale (per la quale il legislatore ha previsto regole precise per le assunzioni e per le erogazione degli emolumenti).

Nella materia dei contratti pubblici relativi all'effettuazione di lavori ed all'acquisto di beni e servizi, con l'esclusione degli incarichi esterni, sono state pronunciate solo 2 sentenze di condanna di sindaci.

Peraltro, anche in relazione alla posizione di altri amministratori e dei funzionari degli enti locali, ai quali spettano i poteri di gestione, sono state emesse solo 9 sentenze di condanna nella materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (sempre con l'esclusione dell'affidamento di incarichi esterni).

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 articolo 21 del D.L. n. 76 del 2020 e alla presentazione di altri disegni di legge (D.D.L. Senato n. 2185), non è fondato alla luce del concreto esercizio della funzione giurisdizionale da parte della Corte dei conti, che riguarda, in minima parte, la materia dei contratti pubblici.

L'affermazione che l'azione amministrativa sia bloccata per la paura del processo contabile e della Corte dei conti non è dimostrata, non è stata oggetto di alcun approfondimento, non è supportata da alcuna indagine o analisi della giurisprudenza contabile, né da alcun dato.

Presumibilmente, la lentezza di una parte dell'azione amministrativa, che esiste e certamente va contrastata, è ascrivibile, in larga misura, alla farraginosità delle regole, alla esondazione o alla ipertrofia normativa ovvero alla tortuosità dei percorsi decisionali (molte volte predeterminati dal legislatore), vieppiù alla sovrapposizione delle competenze, nonché alla impreparazione di parte della dirigenza ed, infine, alla carenza di strumenti operativi.

La riduzione dell'area della responsabilità amministrativa non sembra la risposta più idonea per superare le lentezze e farraginosità dell'azione amministrativa, poiché potrebbe finire, contrariamente alle intenzioni dei proponenti, con il disincentivare l'attività della maggior parte

degli amministratori pubblici (sindaci, presidenti di provincia, assessori) e dei funzionari degli enti locali, che, operando con diligenza, cura e passione, non vedrebbero premiati i loro sforzi, risultando del tutto indifferente il grado di diligenza e perizia con il quale vengono svolti i compiti attinenti alla cura dell'interesse pubblico.

I PIANI DI RIEQUILIBRIO E I DISSESTI: GENESI E PROSPETTIVE DELLE SITUAZIONI DI CRISI FINANZIARIA

(V.P.G. GIULIA DE FRANCISCIS)

Sommario: 1. Considerazioni generali. 2. Le procedure di riequilibrio finanziario nella giurisprudenza delle Sezioni riunite in speciale composizione. 3. I profili di responsabilità erariale e sanzionatoria connessi alle situazioni di crisi finanziaria.

1. Considerazioni generali.

Il processo di riforma del governo dei conti pubblici – avviato nella seconda metà degli anni 2000 con le leggi n. 42/2009 (“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”) e n. 196/2009 (“Legge di contabilità e finanza pubblica”) ed i relativi decreti legislativi di attuazione²⁷⁵ e poi culminato nell’approvazione della legge costituzionale n. 1/2012 (“Introduzione del principio del pareggio del bilancio nella Carta Costituzionale”) – ha rappresentato una fondamentale tappa evolutiva del sistema di contabilità nazionale, determinando in particolare una parziale riscrittura dei parametri ordinamentali della responsabilità finanziaria dello Stato e degli enti territoriali (artt. 28, 81, 97 e 119 Cost.).

In tale evoluzione regolatoria, un ruolo decisivo ha svolto – e continua a svolgere – la Corte costituzionale, che ha profuso, negli anni, un rilevante sforzo di analisi del rinnovato contesto normativo e di indirizzo ermeneutico ai fini della sua corretta applicazione.

L’armonizzazione dei bilanci e l’introduzione di una tassonomia contabile comune a tutti gli enti territoriali – consentendo la predisposizione di documenti di bilancio omogenei e, quindi,

²⁷⁵ Cfr. D.Lgs. n. 91/2011 (“Disposizioni recanti attuazione dell’articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili”) e D.Lgs. n. 118/2011 (“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”), successivamente modificato dal D.Lgs. n. 126/2014 (“Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”), nonché dalla L. n. 190/2014 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2015”). Giova rammentare, in particolare, che il citato D.Lgs. del 2014 ha aggiornato il Testo unico sull’ordinamento contabile degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000) ai nuovi principi di armonizzazione e ha definito per la prima volta l’ordinamento contabile delle regioni, inserendo un nuovo *corpus* normativo (articoli da 36 a 73) nel testo originario del decreto n. 118.

confrontabili – sono state poste dal legislatore, infatti, quali strumenti indefettibili per la realizzazione di un idoneo temperamento dell'autonomia finanziaria dei diversi livelli di governo con le esigenze di coordinamento della finanza pubblica. In particolare, l'intellegibilità e la misurabilità degli schemi di bilancio secondo modelli comuni si presentano funzionali a valorizzare il contenuto degli stessi, non solo ai fini della rappresentazione *tout court* dei dati contabili, bensì soprattutto della declinazione delle politiche pubbliche perseguite in favore delle comunità amministrare.

Nel descritto contesto, la legge costituzionale n. 1/2012 ha codificato i principi di coordinamento e consolidamento dei conti pubblici, attraverso la riformulazione dell'art. 81 Cost.²⁷⁶ e l'integrazione dell'art. 97 Cost.²⁷⁷, determinando, altresì, il “transito” della materia “armonizzazione dei bilanci” dalla potestà legislativa concorrente a quella esclusiva dello Stato: con ciò risultando evidente la centralità della stessa in funzione di garanzia dell'unità economica della Repubblica.

Il senso del bilanciamento di tali diverse istanze si coglie significativamente nelle affermazioni del Giudice delle leggi, rese nella sentenza n. 184/2016, laddove – in relazione alla potestà normativa regionale, ma secondo un percorso concettuale di portata generale – si è riconosciuto, per un verso, che *“l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (...)”* e che la stessa *“ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria ed in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, il d.lgs. n. 118 del 2011*

²⁷⁶ Si consideri l'art. 81, in forza del quale *“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”*.

²⁷⁷ Cfr. art. 2 legge cit.: *“1. All'articolo 97 della Costituzione, al primo comma è premesso il seguente: Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*.

(...)”. Si è affermato, peraltro, che: *“Le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull’esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi. Occorre ricordare che il bilancio è un bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l’attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l’investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall’armonizzazione dei bilanci. Quest’ultima, semmai, rappresenta il limite esterno quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità”*.

La concreta realizzazione del nuovo modello di contabilità ha richiesto a tutti gli enti territoriali un significativo sforzo in termini non solo di revisione della struttura dei documenti contabili (bilancio di previsione annuale/pluriennale, rendiconto), quanto, soprattutto, di rimodulazione delle procedure di entrata e di spesa, quale adempimento indefettibile correlato agli assi portanti della riforma ovvero ai principi di “equilibrio del bilancio” e di “competenza finanziaria rafforzata”, che hanno sostituito i previgenti canoni del “pareggio finanziario” e della competenza finanziaria “pura”.

Come noto, infatti, la *ratio* ispiratrice della nuova regolazione è stata quella di superare l’impostazione eminentemente formale della contabilità territoriale, in favore di una rappresentazione del ciclo del bilancio che fosse idonea a dare evidenza delle attività svolte e dei programmi realizzati a beneficio delle comunità amministrate, oltre che dell’effettivo “stato di salute economico-finanziaria” di ciascun ente.

A tal fine si presentano decisivi, da un lato, l’evoluzione del criterio di corrispondenza nel bilancio preventivo tra la somma delle entrate e quella delle spese, in una più ampia condizione contabile e gestionale di equilibrio lungo tutta la durata dell’esercizio, conseguente all’applicazione dell’insieme dei principi declinati dal legislatore a fini di armonizzazione (cfr. art. 3 e allegato 1 D.Lgs. n. 118/2011).

E, dall’altro, l’introduzione della registrazione contabile delle obbligazioni attive e passive nell’esercizio in cui vengono a scadenza e non più in quello di perfezionamento giuridico,

attraverso la quale si restituisce al bilancio la funzione rappresentativa, annuale e pluriennale, della effettiva consistenza e disponibilità di fonti di finanziamento e, al contempo, della effettiva dimensione dell'esposizione debitoria.

Nel descritto contesto, si è osservato che: *“Il D.lgs. n. 118/2011, infatti, in ragione dell’eccezionalità del passaggio al nuovo paradigma contabile – basato sulla competenza finanziaria potenziata e sul sistema dei fondi (D.lgs. n. 118/2011 e D.lgs. n. 126/2014) – ha introdotto eccezionali previsioni che consentono di recuperare con tempi e mezzi straordinari il disavanzo emerso (il c.d. “disavanzo tecnico” e “l’extra-deficit”, cfr. art. 3, comma 13 e 16 del D.lgs. n. 118/2011) e comunque i disavanzi accumulati dagli enti alla data del passaggio al nuovo regime contabile (norme sui piani di riequilibrio e sulle loro rimodulazioni e formulazioni). Parallelamente, sono state previste forme straordinarie di rientro di disavanzi pregressi, emersi anche per effetto della nuova disciplina che impone trasparenza ed effettività degli equilibri di bilancio, grazie sistema al sistema dei fondi e la competenza finanziaria potenziata (richiedendo non più la mera copertura giuridica della spesa, ma la c.d. sostenibilità finanziaria, cfr. art. 148-bis Tuel)”* (Corte dei conti, SS.RR., sent. n. 23/2019).

2. Le procedure di riequilibrio finanziario nella giurisprudenza delle Sezioni riunite in speciale composizione.

Lasciando sullo sfondo le plurime questioni di natura giuscontabile generate dalla riforma, alla cui corretta ermeneusi ed applicazione la Corte dei conti ha contribuito e contribuisce intensamente, attraverso le pronunce della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni regionali di controllo, nella presente sede si ritiene di portare l’attenzione su alcuni profili di criticità nella gestione finanziaria degli enti locali, che sono venuti in evidenza, nella loro gravità e complessità di risoluzione, attraverso le fattispecie scrutinate delle Sezioni riunite di questa Corte in speciale composizione, nell’esercizio della giurisdizione esclusiva sulle procedure di riequilibrio, ai sensi dell’art. 243-*quater* TUEL e dell’art. 11 del codice di giustizia contabile.

Deve riconoscersi, al riguardo, che il recepimento delle regole contabili funzionali ad attuare l’armonizzazione ha comportato, per una platea rilevante di enti locali, un vero e proprio effetto “deflagrante” in presenza di omissioni, irregolarità ed errori di “costruzione” dei bilanci e dei rendiconti sedimentatesi nel tempo, in relazione alle quali si sono registrati, altresì, specularmente significativi fattori di inadeguatezza gestionale: sistematica carenza di liquidità, incompleta/assente ricognizione dei debiti, limitata capacità di riscossione dei tributi.

Molte amministrazioni si sono, così, dovute confrontare con una condizione strutturale di disequilibrio, divenuta non più eludibile che, evidentemente, non ha imposto soltanto una

“riconfigurazione” della contabilità, annuale e pluriennale, bensì anche del sottostante modello di gestione di attività, di servizi e di prestazioni destinate alla cittadinanza.

La giurisprudenza di questa Corte a Sezioni riunite ha, negli anni, significativamente registrato la dimensione di questo fenomeno che – giova dire – ha interessato non certo la maggioranza dei comuni italiani.

L’analisi delle decisioni dell’ultimo quadriennio (2018-2021) offre, in tal senso, alcuni dati quali-quantitativi di interesse.

Anno	Ricorsi	Accolti	Respinti	Altro
2018	11	-	8	3
2019	7	2	4	1
2020	8		7	1
2021	7	4	2	1

In primo luogo, rammentando che si tratta di giudizi ad istanza di parte, con i quali i comuni impugnano le decisioni di non approvazione dei piani di riequilibrio, adottate dalle Sezioni regionali di controllo, deve osservarsi come vi sia stato un contenuto numero di ricorsi che, in misura assolutamente prevalente, sono stati respinti.

Questi due elementi, pur valutando l’incidenza, nel 2020, della crisi pandemica, che ha gravemente condizionato sia l’attività delle amministrazioni locali che l’esercizio delle funzioni di controllo del giudice contabile, inducono a considerare che le ipotesi di piani non approvati siano minoritarie e che, d’altro canto, in tali casi, le ragioni poste a fondamento del diniego siano, di regola, significative e circostanziate.

Con riferimento al merito delle questioni poste nei giudizi *de quibus* o meglio degli aspetti controversi dei piani di riequilibrio esaminati, alcuni si presentano, purtroppo, stabilmente ricorrenti: 1) il sistematico ricorso all’anticipazione di liquidità; 2) l’impiego delle risorse a destinazione vincolata per spese correnti; 3) l’erronea/carente determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE); 4) l’inadeguatezza del gettito tributario, unito all’inattendibilità delle previsioni d’incremento dell’attività di riscossione; 5) l’erronea determinazione delle diverse quote di disavanzo da recuperare annualmente. Ma anche, assai frequentemente, la non corretta ricognizione della massa di residui attivi e passivi e dei debiti fuori bilancio.

Si è in presenza, evidentemente, di importanti fattori di “tensione” contabile e gestionale,

che minano la capacità operativa ordinaria degli enti, palesando una continua situazione di deficit di cassa. In detto quadro, risulta particolarmente critica l'inadeguata capacità di riscossione dei tributi di competenza, poiché, a ben vedere, rappresenta un ostacolo strutturale al perseguimento dell'autosufficienza finanziaria o, quantomeno, di livelli ordinari di liquidità soddisfacenti, in relazione alle prestazioni da rendere alla comunità amministrata.

Senza considerare l'ulteriore aggravamento di siffatte condizioni deficitarie conseguente ai costi correlati, da un lato, all'eventuale affidamento a soggetti terzi dell'attività di riscossione coattiva, rappresentato dai pertinenti costi; e, dall'altro, alla necessità di reperire risorse aggiuntive sul mercato.

Invero, sotto diverso angolo prospettico, può rilevarsi come l'incapacità/grave difficoltà nella gestione dei tributi costituisca un forte *vulnus* genetico al rapporto tra l'ente territoriale e la sua cittadinanza, laddove tradisce il principio fondamentale di concorso dei cittadini al sostenimento delle pubbliche spese, declinato nell'art. 53 Cost. (*"Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività"*).

In esso, si è già avuto modo di osservare²⁷⁸, si esprime quella che può definirsi *"la relazione finanziaria tra lo Stato (in ogni sua declinazione soggettiva ed operativa) e i cittadini, che rappresenta uno degli aspetti strutturali e valoriali qualificanti del modello di democrazia configurato nella nostra Carta costituzionale"*.

Si tratta di una relazione di reciprocità, in cui all'obbligo di ciascuno di onorare il proprio carico fiscale corrisponde l'obbligo dei diversi organi di governo territoriale di esigere il pagamento dei tributi.

Si è ricordato in precedenza come il legislatore, con gli interventi della prima e seconda decade degli anni 2000, abbia inteso codificare una rinnovata connessione tra il sistema della fiscalità nazionale e quello della contabilità pubblica, quali fattori strumentali a realizzare concretamente l'unità economica della Repubblica e l'integrazione con l'ordinamento eurounitario.

L'art. 119 della Costituzione, infatti, statuisce la piena garanzia dell'autonomia e della responsabilità di tutti gli enti territoriali tanto sul fronte delle entrate quanto su quello delle spese e, come osservato dalla dottrina, senza alcun rinvio sul punto alla legge nazionale (art. 119, comma 1, Cost.).

²⁷⁸ Si veda, Procura Generale della Corte dei conti, *"Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021"*.

Sicché tale sfera di attribuzioni, direttamente fondata sul precetto costituzionale, non si presenta suscettibile di elisione o di compressione²⁷⁹, ancorché debba essere temperata con i paritetici principi di cooperazione, solidarietà e perequazione parimenti stabiliti nel Titolo V, della Parte II, della Carta fondamentale.

La norma definisce una pluralità di strumenti di finanziamento per gli enti *de quibus*, in relazione alla quale si delineano tre canali di alimentazione, funzionali ad assicurarne l'autosufficienza finanziaria: i tributi propri, la compartecipazione al gettito di tributi erariali, le risorse addizionali provenienti dal fondo perequativo. In tal senso è espressamente statuito che: *“Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*.

Se questo è il contesto ordinamentale vigente, non v'è dubbio che l'inadeguata gestione della riscossione dei tributi propri da parte degli enti preclude l'ordinario afflusso di risorse finanziarie, generando una condizione di sofferenza “strutturale” che, ove concorra con altri fattori di criticità gestionali e/o contabili, non consente ad essi di intraprendere attendibili percorsi di risanamento, come riscontrato in buona parte delle fattispecie scrutinate nei giudizi succitati.

Non può non evidenziarsi, in proposito, come la mancata esazione dei tributi solo “in superficie” abbia un impatto favorevole sui cittadini, nella misura in cui non sono chiamati a pagare il dovuto, poiché, in realtà, essa priva l'ente territoriale degli strumenti necessari ad assicurare ad essi idonei servizi.

Sicché non può negarsi che la capacità di bene amministrare si misuri anche nell'efficacia ed efficienza di tale attività. Inoltre, il protrarsi nel tempo di scarsi livelli di riscossione rende progressivamente più complesso il recupero di una gestione fisiologica nonché, di regola, foriero di ulteriori oneri finanziari per l'ente.

Senza trascurare, infine, il grave effetto distorsivo sul piano etico-istituzionale che a ciò consegue: alimentare nelle persone il senso della eludibilità degli obblighi di contribuzione e della doverosa corrispettività dei medesimi con le prestazioni ed i servizi erogati dai rispettivi enti di governo.

²⁷⁹ G. Rivosecchi, *“L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali alla luce della giurisprudenza costituzionale: orientamenti e prospettive”*, Servizio studi Corte costituzionale, sett. 2016.

3. I profili di responsabilità erariale e sanzionatoria connessi alle situazioni di crisi finanziaria.

Se sul piano oggettivo il consolidamento di gravi squilibri finanziari nella gestione di un ente e l'inadeguatezza degli strumenti predisposti per affrontarli e superarli comporta, come appena rilevato, la mancata approvazione del piano di riequilibrio e, quindi, l'avvio della procedura di dissesto, a livello soggettivo queste circostanze possono essere premonitrici di un giudizio dinanzi al giudice contabile sia attraverso la formulazione di addebiti agli organi di governo ed ai responsabili amministrativi degli enti interessati a titolo di responsabilità erariale, laddove siano rinvenibili effetti dannosi ulteriori conseguenti alla cattiva gestione ivi perpetrata sia nella diversa forma dell'imputazione a titolo di responsabilità c.d. "sanzionatoria", prevista nell'art. 248, comma 5 (e analogamente 5-bis), TUEL²⁸⁰.

Quest'ultima, giova ribadire, si connota quale fattispecie distinta e autonomamente tipizzata dal legislatore, al fine di censurare le condotte di quei soggetti che risultino "*responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive al verificarsi del dissesto finanziario*".

La giurisprudenza contabile ha, infatti, posto in rilievo, con indirizzo ormai stabile, che in

²⁸⁰ Il comma 5 dispone: "*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati. I sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili ai sensi del periodo precedente, inoltre, non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo. Non possono altresì ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione*". Il comma 5-bis dispone: "*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni, i componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata. La Corte dei conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari, nonché al Ministero dell'interno per la conseguente sospensione dall'elenco di cui all'articolo 16, comma 25, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Ai medesimi soggetti, ove ritenuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione*".

essa non vengono in rilievo i profili risarcitori propri della responsabilità erariale, bensì condotte identificate dal legislatore come illecite perché etiologicamente connesse alla dichiarazione di dissesto dell'ente locale.

Non si pone, quindi, il tema dell'individuazione di un danno da ristorare, ma quello dell'accertamento dell'illiceità dei comportamenti dei soggetti coinvolti, al quale consegue l'irrogazione della sanzione prevista. È interessante notare, quale elemento che ulteriormente corrobora l'autonomia della fattispecie, che la legge stessa prevede, inoltre, delle specifiche misure interdittive, egualmente ed automaticamente, correlate alla pronuncia di condanna.

Si è già avuto modo di osservare in argomento²⁸¹ come questa ipotesi di responsabilità presenti assonanze con l'inadempimento dell'obbligo di presentare la relazione di fine mandato (art. 4, comma 6, D.Lgs. n. 149/2011), perché entrambe *“affondano le radici nell'esigenza di controllo democratico degli organi elettivi e, in generale, di coloro che gestiscono risorse pubbliche, specie sul territorio”*.

Sono, tuttavia, più marcati i profili finanziari della responsabilità di chi ha contribuito, anche sotto il profilo concausale, al *default* dell'ente locale. Fisiologicamente, in tale contesto, risultano, altresì, molto incidenti gli accertamenti svolti in sede di controllo, dai quali il P.M. contabile può attingere elementi idonei a fondare la sussistenza del nesso causale, della condotta e della colpa grave del soggetto chiamato a rispondere.

Si percepisce nitidamente, in questo istituto, il precipuo disvalore che si è inteso riconoscere alla cattiva amministrazione e gestione degli enti locali: un dato ordinamentale che appare coerente, invero, con quanto in precedenza osservato in merito alle direttrici che ispirano il nuovo assetto della fiscalità e della contabilità nazionale, laddove evocano l'autosufficienza finanziaria e la piena responsabilità dei diversi livelli di governo e di amministrazione territoriale.

L'anno appena trascorso ha visto l'esame di alcune fattispecie interessanti in tale sede di giudizio, delle quali si ritiene di offrire una breve sintesi.

Con le sentenze n. 122/2021 e n. 215/2021, la Sezione giurisdizionale Calabria si è pronunciata, secondo lo specifico rito di cui agli art. 133 c.g.c., in seguito ad opposizione, proposta nei confronti dei decreti con cui il giudice monocratico ha condannato amministratori e revisori di due comuni, giudicandoli responsabili ex art. 248 del TUEL per avere contribuito alla causazione del dissesto dei rispettivi enti.

²⁸¹ Si consideri, Procura Generale della Corte dei conti, *“Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021”*.

Nelle decisioni sono state confermate le condanne in capo ai soggetti coinvolti (ad eccezione di una singola posizione), riconoscendo la responsabilità di costoro con conseguente applicazione delle sanzioni pecuniarie, nonché delle sanzioni interdittive che derivano, *ex lege*, da tali statuizioni.

Un ulteriore provvedimento risulta adottato presso la Sezione giurisdizionale dell'Umbria (decreto n. 2/2021) e reca alcune affermazioni di principio meritevoli di sottolineatura.

In punto di prescrizione, si osserva come il *dies a quo*, in tali fattispecie, debba essere ancorato non all'approvazione del bilancio (o dei bilanci) dell'ente locale interessato dalla procedura di dissesto, bensì all'emersione dell'attività illecita causalmente correlata ad essa, configurandosi il dissesto come l'evento obiettivo da cui dipendono i fatti oggetto della sanzione richiesta. Sicché il termine prescrizione non può che decorrere dalla data della deliberazione consiliare con cui lo stesso è dichiarato.

Si reputa inconfigurabile, inoltre, la c.d. "esimente politica", ribadendo, anche in tale ambito di responsabilità, il consolidato orientamento del giudice contabile, secondo cui l'art. 1, comma 1-ter, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 è applicabile ai soli casi in cui la condotta illecita contestata consista nell'approvazione, da parte dell'organo politico, di atti rientranti nella competenza dei responsabili di uffici tecnici o amministrativi, non potendo, viceversa, trovare ingresso alcuna clausola generale di esonero della responsabilità dei componenti degli organi politici. Nel caso in esame ed, in genere, nelle ipotesi di cui all'art. 248, comma 5, TUEL, si sanzionano condotte attive e/o omissive riferibili a competenze proprie dell'organo di governo dell'ente dissestato, quali il mantenimento di livelli di spesa non sostenibili, l'inadeguato indirizzo in materia di acquisizione di entrate, il mantenimento di residui attivi inesistenti.

In detto contesto appare interessante l'affermazione circa la non incidenza, a fini scriminanti, dell'adozione della procedura di riequilibrio finanziario, *"atteso che il piano di riequilibrio costituisce atto di pianificazione dell'attività preordinata al conseguimento dell'obiettivo di riequilibrio finanziario dell'ente, ma è del tutto autonomo rispetto alle misure di risanamento dello squilibrio; conseguentemente, il fallimento della procedura di riequilibrio, dovuto alla mancata approvazione della Corte dei conti, sostanzialmente a cagione dell'inattendibilità delle previsioni e dell'incongruità dei mezzi previsti per il raggiungimento dell'obiettivo, si rivela indifferente in termini di elemento causale correlato al dichiarato dissesto; in definitiva, la situazione obiettiva di squilibrio imponeva agli amministratori un'adeguata manovra sul fronte dell'entrata e della spesa idonea ad evitare la protrazione degli squilibri e la verifica del dissesto poi seguito, derivato da una condizione di inerzia e da condotte sostanzialmente omissive"*.

Da ultimo, si ritiene di segnalare un giudizio di responsabilità “ordinaria”, allo stato in attesa della decisione del Giudice d’appello, riguardante il danno cagionato ad un comune calabrese, in seguito all’assunzione di personale esterno da destinare agli uffici di *staff* del sindaco, effettuata nonostante l’ente si trovasse in condizioni di crisi finanziaria, certificata con l’adozione del piano di riequilibrio: piano, i cui obiettivi intermedi non sono stati poi conseguiti, portando alla dichiarazione di dissesto.

In primo grado, la domanda del requirente contabile è stata accolta, con condanna del sindaco, dei componenti della giunta comunale, di due dirigenti e del segretario generale dell’ente (sent. n. 72/2020).

La fattispecie è interessante anche perché ha visto intersecarsi l’azione di responsabilità presso la Sezione giurisdizionale territoriale con il contenzioso dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, essendo stata, dapprima, impugnata la decisione di rigetto del piano di riequilibrio pronunciata dalla Sezione regionale di controllo calabrese (con esito favorevole all’amministrazione locale) ed, in seguito, l’ulteriore decisione del medesimo giudice del controllo con cui si è dichiarata la sussistenza dei presupposti per il c.d. “dissesto guidato” del comune, ai sensi dell’articolo 6, comma 2, del D.lgs. n. 149/2011, che è stata, invece, confermata.

Nel caso *de quo*, è possibile percepire nitidamente quanto segnalato in precedenza in ordine alla circostanza che, in sede di accertamento della sussistenza di danni erariali connessi all’intervenuto dissesto di un’amministrazione locale, assumono precipuo rilievo gli elementi conoscitivi e valutativi offerti dalle decisioni adottate in sede di controllo, nonché, a maggior ragione, da eventuali pronunce delle Sezioni riunite nell’esercizio della propria giurisdizione esclusiva sulle procedure di riequilibrio finanziario.

I POTERI E LE RESPONSABILITÀ DEL SOCIO PUBBLICO NELLE PARTECIPATE LOCALI

(V.P.G. ADELISA CORSETTI)

Sommario: 1. Il contesto di riferimento: dall'armonizzazione contabile al bilancio consolidato, sino al Testo unico delle società a partecipazione pubblica. 2. La razionalizzazione delle partecipate pubbliche: un obiettivo mancato. 3. La conduzione dei servizi pubblici locali e le ricadute nei giudizi amministrativi e di danno erariale. 4. La responsabilità amministrativo-contabile dei rappresentanti degli enti soci in caso di mala gestione delle partecipazioni detenute. 5. Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria ex art. 20, comma 7, TUSP. 6. Conclusioni.

1. Il contesto di riferimento: dall'armonizzazione contabile al bilancio consolidato, sino al Testo unico delle società a partecipazione pubblica.

Il sistema delle partecipate locali è, da tempo, all'attenzione del legislatore e del dibattito politico sia in relazione ai riflessi delle gestioni societarie sui bilanci degli enti – generalmente non esaltanti e, talora, foriere di gravi squilibri delle finanze degli enti partecipanti – sia per i risultati poco soddisfacenti in termini di servizio reso alle comunità amministrare.

Per il primo aspetto, è noto che le amministrazioni, incoraggiate dalle teorie sull'agilità dello strumento societario, un tempo ritenuto fattore di efficienza e formidabile rimedio contro l'eccessiva burocratizzazione del settore pubblico²⁸², hanno largamente utilizzato la forma privatistica al fine di eludere i vincoli di finanza pubblica, nel tentativo di gestire le risorse della collettività in modo disinvolto e, comunque, fuori dalle regole della contabilità pubblica.

Il tema dell'agilità dello strumento societario è stato così riconsiderato, in nome dell'esigenza di pervenire a una visione unitaria e trasparente del settore pubblico, ferma

²⁸² A riprova del *favor* verso le società pubbliche, si cita l'art. 115 D.Lgs. n. 267/2000 (già art. 17, comma 51, L. 15 maggio 1997, n. 127) che, al fine di garantire la piena espansione del mercato e di limitare ogni *vulnus* alla concorrenza, consentiva la trasformazione dell'azienda speciale in società per azioni, senza nulla prevedere per l'ipotesi inversa. Anzi, la facoltà degli enti di trasformare le aziende in enti di diritto privato è stata fortemente accentuata con l'art. 35, comma 8, L. n. 448/2001, nel quale si assegnava ai medesimi un termine finale entro il quale realizzare l'operazione (30 giugno 2003, per effetto della proroga consentita dall'art. 1, comma 7-ter, D.L. 8 luglio 2002, n. 138, convertito dalla L. 8 agosto 2002, n. 178). Sul punto, cfr. Corte conti, deliberazione n. 2/2014/QMIG, con la quale la Sezione delle Autonomie è intervenuta sulla richiesta di parere concernente la realizzabilità, da parte del comune piemontese, della trasformazione eterogenea di una società di capitali, che gestisce un servizio pubblico di rilevanza economica, in azienda speciale consortile.

restando la discrezionalità degli enti nella scelta degli strumenti più adeguati alla cura dell'interesse pubblico.

La necessità di riportare in bilancio le gestioni “privatistiche”, potenzialmente suscettibili di ledere gli equilibri di bilancio degli enti soci (in caso di ripiano perdite o di erogazione di contributi/trasferimenti non correlati alla somministrazione di un servizio), ha trovato decisivo impulso nella direttiva europea sui “quadri di bilancio degli Stati membri”²⁸³.

Sono seguite, a livello nazionale, le norme sul consolidamento dei conti tra gli enti e i loro organismi partecipati (art. 11-bis D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118), favorite dalla rinnovata attenzione del legislatore costituzionale sul tema degli equilibri di bilancio.

Nonostante la centralità del predetto adempimento, il legislatore ne ha progressivamente ridimensionato i confini²⁸⁴, stante la funzione di trasparenza e di responsabilizzazione dei

²⁸³ Cfr. l'art. 3 della direttiva n. 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, secondo cui “*gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica e contengono le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza*”. La direttiva è stata recepita nel diritto nazionale con il D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 54. Nella direttiva, al Considerato 24, si legge: “*Un numero significativo di Stati membri ha registrato un consistente decentramento in materia di bilancio, con la devoluzione di poteri di bilancio ad amministrazioni subnazionali. Il ruolo spettante a tali amministrazioni subnazionali nel garantire il rispetto del PSC è quindi notevolmente cresciuto e occorre prestare particolare attenzione nel garantire che tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica siano debitamente coperti dagli obblighi e dalle procedure previste nei quadri di bilancio nazionali, in particolare ma non esclusivamente in tali Stati membri*”. Aggiunge il Considerato 25: “*Per promuovere efficacemente la disciplina di bilancio e la sostenibilità delle finanze pubbliche, occorre che i quadri di bilancio riguardino tali finanze nella loro totalità. Per questa ragione è opportuno riservare particolare attenzione alle operazioni di organismi e fondi dell'amministrazione pubblica che non rientrano nei bilanci ordinari a livello di sottosettori che hanno un impatto immediato o a medio termine sulle posizioni di bilancio degli Stati membri. La loro incidenza combinata sui saldi e il debito dell'amministrazione pubblica dovrebbe essere presentata nel quadro dei processi di bilancio annuali e dei piani di bilancio a medio termine*”.

²⁸⁴ Cfr. Corte conti, deliberazione n. 18/2019/INPR, con la quale la Sezione delle Autonomie ha fornito indicazioni di principio e operative sulla redazione del bilancio consolidato. Premesso che il rispetto degli equilibri richiede una base conoscitiva omogenea, con regole contabili uniformi “per tutti” i soggetti che, a vario titolo, sono inclusi nel “gruppo amministrazione pubblica”, la Sezione ha rilevato la contraddittorietà della limitazione della platea degli enti soggetti al bilancio consolidato. Mentre l'obbligo del consolidamento riguarda tutti gli enti (come individuati dall'art. 11, comma 1, D.Lgs. n. 118/2011), il legislatore con l'art. 1, comma 831, L. 30 dicembre 2018, n. 145, ha stabilito che gli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti dal 1° gennaio 2019 “*possono non predisporre il bilancio consolidato*” (cfr. il novellato art. 233-bis TUEL). Inoltre, è stata concessa ai medesimi Comuni la facoltà di rinviare l'adozione della contabilità economico-patrimoniale, ai sensi dell'art. 232, comma 2, TUEL. Il legislatore, infatti, prevede che i suddetti Comuni “*possono non tenere la contabilità economico-patrimoniale*”. A riprova della contraddittorietà delle richiamate norme derogatorie, si richiama l'art 147-quater, comma 4, del TUEL, secondo cui “*I risultati complessivi della gestione*

diversi livelli di governo assolta dal bilancio consolidato che assicura, da un lato, la salvaguardia degli equilibri del “gruppo amministrazione pubblica” e, dall’altro, la neutralità finanziaria del fenomeno esternalizzazioni.

Le accennate riforme, in tema di coordinamento della finanza pubblica, includono il rafforzamento dei controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali²⁸⁵.

Il Testo unico delle società a partecipazione pubblica (D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, di seguito TUSP) completa il disegno delineato con le accennate riforme. Nel riassetto e riordinare le disposizioni indirizzate, principalmente, agli enti pubblici proprietari, pone un necessario riequilibrio tra poteri e responsabilità dell’ente socio.

Innanzitutto, il TUSP chiarisce che “*una società è una società*” ossia che, per tutto quanto non espressamente derogato, “*si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato*” (art. 1, comma 3)²⁸⁶. Il che sta a significare che non esistono regole di favore per l’azionista pubblico: acquisire una partecipazione societaria non è un’operazione priva di rischi e la maturazione di tale consapevolezza, in capo al socio pubblico, è accentuata da una serie di disposizioni intese alla sua responsabilizzazione.

Detta finalità è immanente in tutte le norme che hanno come destinatario l’ente partecipante, in coerenza con gli obiettivi di efficientamento, razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica²⁸⁷.

dell’ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica (...)”.

²⁸⁵ Cfr. l’art. 148-bis TUEL, secondo cui le Sezioni regionali di controllo sono tenute ad accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni detenute. Allo stesso modo dispone l’art. 1, commi 4 e 5, D.L. n. 174/2012, per i rendiconti delle Regioni, con riferimento alle partecipazioni in società controllate (e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla regione) e agli enti del Servizio sanitario nazionale.

²⁸⁶ La Relazione illustrativa all’art. 2449 c.c. conferma che “*è lo Stato medesimo che si assoggetta alla legge delle società per azioni per assicurare alla propria gestione maggiore snellezza di forme e nuove possibilità realizzatrici*”. La motivazione, espressa nella stessa Relazione, appare quasi scontata: “*per i rapporti cui dà luogo l’attività esterna dell’impresa pubblica, l’assoggettamento di essi alla legge civile comune è di ovvia ragione, in quanto norme speciali non dispongono diversamente*”. La società a partecipazione pubblica è stata, da autorevole dottrina, definita come “*la cattura o la costituzione da parte di un pubblico potere di una società di capitali, di solito società per azioni, di cui il pubblico potere diviene, di regola azionista principale*”. Così, M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Milano, 1995, 163.

²⁸⁷ Cfr. l’art. 1, comma 2, TUSP: “*Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all’efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica*”.

In tal senso, sono responsabilizzanti le norme che impongono la comunicazione alla Corte dei conti delle principali scelte gestionali che riguardano le società (costituzione di nuova società, acquisto di partecipazioni in una società esistente, sua quotazione in borsa, provvedimento di ricognizione e razionalizzazione annuale delle partecipazioni detenute, etc.). In buona sostanza, il legislatore rammenta che occorre una buona ragione per costituire una società e che questa ragione deve essere debitamente argomentata. Lo stesso dicasi per il mantenimento delle partecipazioni già detenute.

Pertanto, i criteri di ammissibilità dettati per la costituzione di una società (o per l'acquisto di partecipazioni in una società esistente)²⁸⁸ sono replicati in sede di razionalizzazione delle partecipazioni detenute. Il tema ricorrente è quello dell'inerenza della società al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente socio, con conseguente disfavore verso un modello societario non giustificato da un preminente interesse pubblico.

Rispetto alla regola madre posta dall'art. 4, sono da considerare alla stregua di indicatori secondari le situazioni di criticità evidenziate dall'art. 20, comma 2, del TUSP²⁸⁹: situazioni coerenti con l'obiettivo della razionalizzazione periodica, che è quello di stimolare tutti gli enti a una riflessione costante sulla convenienza a detenere partecipazioni pubbliche, mediante un meccanismo di revisione con cadenza annuale.

Guardando alle criticità menzionate dalla legge, si evidenzia che nonostante l'ampiezza della platea di riferimento nel TUSP – comprensiva dei livelli di governo nazionale e locale – è pacifico che le esigenze di razionalizzazione del settore sono maggiormente sentite in ambito locale, ove si rinvencono con più elevata frequenza le situazioni meritevoli di razionalizzazione (tra cui le società prive di dipendenti o con scarso fatturato: le c.d. “scatole vuote”).

Come già accennato, le regole poste dal TUSP sono da considerare altamente

²⁸⁸ Cfr. l'art. 3 del TUSP sulle tipologie societarie ammesse e, soprattutto, l'art. 4, comma 1 (*“Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”*).

²⁸⁹ Si tratta delle: a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 (non inerenza allo scopo istituzionale dell'ente o svolgimento di attività non consentite); b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali; d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a 1.000.000 di euro; e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti; f) partecipazioni in società che necessitano di interventi di contenimento dei costi di funzionamento o evidenzino esigenze di aggregazione.

responsabilizzanti per il socio pubblico, benché segnali forti in tal senso fossero già presenti nel D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito, TUEL). È emblematica, al riguardo, la norma recata dall'art. 147-*quater*, comma 1, del TUEL, secondo cui: “*L’ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell’ente locale, che ne sono responsabili*”. Il controllo interno evocato dalla predetta norma non è di tipo formale, presupponendo, anzi, la capacità dell’ente locale di presidiare le partecipazioni detenute tanto da implementare un adeguato sistema di controlli interni. A fronte di disposizioni chiarissime, improntate alla giusta esigenza di rimarcare i poteri e le responsabilità gravanti sull’ente proprietario, una frequente pratica elusiva consiste nella scelta degli enti di dotarsi di strutture esterne per governare le partecipazioni, mediante il sistema delle *holding*²⁹⁰.

In tal senso, l’ente rinuncia ad un compito istituzionale assegnato dalla legge (ed invero connaturato ai poteri di gestione di una qualsiasi società a mente del codice civile), sicché la *governance* delle partecipate viene esercitata dagli enti locali proprietari soltanto in via mediata, spostando il potere decisionale dall’organo politico ad un soggetto esterno. Peraltro, questa pratica, sostanzialmente deresponsabilizzante per l’ente, ha avuto legittimazione formale nel TUSP che, nel vietare alle società che autoproducono beni o servizi strumentali, partecipate dagli enti locali, la costituzione di nuove società (o l’acquisizione di nuove partecipazioni in società), ha stabilito che “*Il divieto non si applica alle società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali*” (art. 4, comma 5).

Sotto altro profilo, va ricordato che il governo delle società partecipate, in caso di proprietà frazionata e partecipazioni minoritarie o addirittura pulviscolari la cui sommatoria integra i requisiti del controllo pubblico, comporta la necessità di accordi, anche per adottare indirizzi coerenti riguardo alle decisioni da assumere in merito alla detenzione della partecipazione.

La figura organizzativa del controllo pubblico congiunto, per definizione, richiede la stipula di strumenti negoziali (patti parasociali e/o modifiche di clausole statutarie), che siano idonei a rinforzare l’azione collettiva dei soci pubblici e, in definitiva, ad assicurare un effettivo

²⁹⁰ L’ipotesi ricorre quando la gestione delle partecipazioni societarie è affidata ad una società di primo livello (*holding* pura o finanziaria; diversamente, la *holding* operativa, o mista, svolge anche attività di produzione o di scambio), che incorpora le società di gestione dei servizi pubblici di interesse generale. In tal caso, la *holding* svolge attività strumentali ossia si pone “come una mera interposizione tra il comune e la società di servizi al fine di detenerne le azioni o come coordinatrice “*sotto il profilo patrimoniale, finanziario, amministrativo, tecnico ed organizzativo, delle società ed enti in cui partecipa*” e, quindi, come strumento di *governance* di società di servizi (Corte conti, Sez. I, 24 marzo 2015, n. 249).

controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società. In mancanza di accordi formalizzati, è ipotizzabile l'attivazione della responsabilità amministrativa²⁹¹.

2. La razionalizzazione delle partecipate pubbliche: un obiettivo mancato.

Dall'ultima relazione pubblicata in tema di organismi partecipati dagli enti territoriali, risulta che a fronte di *performance* non eclatanti nelle società a controllo pubblico²⁹², le scelte di mantenimento della quota sono state di gran lunga prevalenti.

Ciò vale a dire che, a fronte di una percentuale non irrisoria (oltre il 25 per cento) di società in essere che versano in una delle situazioni di criticità di cui all'art. 20 del TUSP, ossia che necessitano di un intervento di razionalizzazione²⁹³, gli enti territoriali hanno deliberato il mantenimento della quota nell'86 per cento dei casi²⁹⁴.

Poiché le società controllate sono assolutamente prevalenti sul totale delle società esaminate, è da ritenere che gli obiettivi di razionalizzazione siano stati disattesi proprio dalle amministrazioni capaci di influenzare ampi settori di mercato e che, in molti casi, sono le uniche responsabili delle scelte adottate e dei risultati conseguiti dalle società.

È pur vero che l'obbligatorietà prevista dalle norme in tema di revisione periodica concerne la ricognizione delle partecipazioni e non investe le scelte di razionalizzazione/mantenimento,

²⁹¹ Cfr. Corte conti, Sez. riunite in sede di controllo, deliberazione n. 11/2019/QM. Id., Sez. controllo Umbria, deliberazione n. 77/2019/PAR: *“la mancata partecipazione a siffatte iniziative di aggregazione e coordinamento funzionali all'esercizio del controllo pubblico, ove ricorrano tutti i presupposti di legge, potrebbe evidenziare un profilo di responsabilità amministrativa”*, poiché non si tratta di esercitare liberi diritti privati quali azionisti, ma proprie potestà pubbliche che rendono doveroso un comportamento a tutela dei propri poteri pubblici di controllo.

²⁹² Si legge nella Relazione allegata alla deliberazione Corte conti n. 15/SEZAUT/2021/FRG, a pag. 92, che il fenomeno della prevalenza degli utili è *“evidente in quasi tutte le Regioni, e in particolare nei territori regionali del Piemonte, della Provincia autonoma di Trento e del Friuli-Venezia Giulia. Al contrario, le perdite superano gli utili nelle società partecipate a controllo pubblico con sede in Molise, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna (v. Tabella 10/EETT)”*. Complessivamente, sono 601 le società con risultato d'esercizio negativo, le quali rappresentano complessivamente circa il 23 per cento delle n. 2.656 società a controllo pubblico, per un importo complessivo delle perdite che si attesta intorno ai 555 milioni di euro. Inoltre, si legge a pag. 95, che su 601 società in perdita, 406 svolgono servizi strumentali (sommando perdite per oltre 247 milioni di euro); tra queste, 238 sono a totale partecipazione pubblica.

²⁹³ Si legge nella richiamata deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG che circa il 35 per cento delle società analizzabili presentano, nell'esercizio 2018, un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori o sono addirittura prive di dipendenti, mentre oltre il 24 per cento presenta un fatturato medio triennale inferiore a 500.000 euro.

²⁹⁴ Tra gli enti territoriali, i comuni hanno stabilito il mantenimento delle partecipazioni (con o senza interventi di razionalizzazione) nell'87,38 per cento dei casi, a fronte di un 59,48 per cento e 67,52 per cento, rispettivamente, delle regioni/province autonome e delle province/città metropolitane.

che sono rimesse alla discrezionalità degli enti²⁹⁵.

Va, tuttavia, considerata la finalità dell'istituto che è riconducibile all'esigenza di pervenire ad una più efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, sicché l'obiettivo della norma può dirsi sostanzialmente frustrato quando i soggetti pubblici, specie se titolari di partecipazioni di controllo o proprietari di società *in house*, rinunciano al loro ruolo di guida dell'organismo.

Le norme sulla razionalizzazione, analogamente alla maggior parte delle previsioni contenute nel TUSP, riguardano gli organismi in forma societaria; analoghe esigenze di responsabilizzazione degli enti proprietari – e di adozione dei provvedimenti adeguati – si ravvisano con riguardo a fondazioni, aziende speciali e, in genere, agli organismi diversi dalle società.

Anche con riguardo a tali organismi, la disattenzione degli enti conduce a situazioni di squilibrio, sino al dissesto dell'ente locale.

Caso emblematico è quello di un comune, il cui piano di riequilibrio finanziario pluriennale non è stato omologato dalla Sezione di controllo Lazio²⁹⁶. La causa principale del *default*, per unanime riconoscimento anche da parte degli organi di controllo, dell'ente e dello stesso organismo, risiedeva nell'insostenibilità della gestione dell'azienda speciale multiservizi, cui il comune aveva affidato gran parte delle funzioni istituzionali, dalla gestione del patrimonio alla riscossione dei tributi, dai servizi cimiteriali alle farmacie comunali, sino alla gestione del verde pubblico, sicché la reinternalizzazione dei servizi veniva ipotizzata come l'unica misura adeguata²⁹⁷.

3. La conduzione dei servizi pubblici locali e le ricadute nei giudizi amministrativi e di danno erariale.

“Tutela e promozione della concorrenza e del mercato” sono tra gli obiettivi primari della codificazione in materia di società a partecipazione pubblica (art. 1, comma 2, TUSP), in

²⁹⁵ Come specificato, i piani di razionalizzazione sono adottati, a seguito della ricognizione delle partecipazioni detenute, “*ove ricorrano i presupposti*”: il che lascia intendere che c'è una valutazione discrezionale dietro ogni scelta di riordino del settore.

²⁹⁶ Cfr. Corte conti, Sezione controllo Lazio, deliberazione n. 108/2021/PRSP. La predetta deliberazione è stata confermata dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione nell'udienza del 17.11.2021.

²⁹⁷ Gli organi di controllo avevano rilevato come la spesa relativa ai servizi espletati da parte della azienda speciale (ormai priva delle capacità economico-finanziarie per continuare la normale attività) fosse divenuta finanziariamente non sostenibile e impossibile da coprire con le entrate proprie diventando, pertanto, necessario procedere nel medio periodo alla reinternalizzazione dei servizi strumentali con riduzione degli stessi e all'esternalizzazione delle attività commerciali anch'esse con riduzione dei servizi richiesti o previa valorizzazione.

attuazione della previsione costituzionale che eleva la “tutela della concorrenza” a materia oggetto di legislazione esclusiva statale ex art. 117, comma 1, lett. e), Cost.

Il valore della concorrenza e, soprattutto, il deficit di contendibilità nei servizi pubblici nazionali è stato ricordato anche in ambito europeo²⁹⁸.

La riforma dei servizi pubblici locali rappresentava, pertanto, un tassello importante del disegno riformatore avviato con l’art. 19 della L. 7 agosto 2015, n. 124²⁹⁹.

Tuttavia, la delega non ha avuto seguito. Attualmente, il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale è affidato al D.D.L. Senato n. 2469 - Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021³⁰⁰.

A legislazione vigente, la salvaguardia della concorrenza è assicurata, a monte, dai limiti posti dal legislatore del TUSP alla costituzione e al mantenimento delle società a partecipazione pubblica (vincoli di inerenza alla finalità istituzionale dell’ente e società ammesse ai sensi dell’art. 4 TUSP)³⁰¹.

A valle, ossia una volta esistenti le società pubbliche, l’affidamento del servizio a società partecipate/controllate dall’ente affidante o qualificabili come “in house” è soggetta agli oneri

²⁹⁸ La Commissione europea, nel *Country report 2019*, SWD, 1011 *final*, reso a Bruxelles il 27 febbraio 2019, ha rilevato che, in Italia, “*La mancanza di procedure competitive per l’aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi e delle concessioni per i beni pubblici incide negativamente sulla qualità (e sul costo) dei servizi*” e che “*nonostante le recenti riforme (...) permangono problemi nella gestione delle partecipate pubbliche e dei servizi pubblici locali, e l’incertezza sull’attuazione del codice degli appalti pubblici rallenta gli investimenti*”.

²⁹⁹ Tra i criteri di delega, l’art. 19 prevedeva la “*soppressione, previa ricognizione, dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non conformi ai principi generali in materia di concorrenza e comunque non indispensabili per assicurare la qualità e l’efficienza del servizio*”.

³⁰⁰ L’art. 6 del D.D.L. Senato n. 2469 reitera la delega al Governo in materia di servizi pubblici locali, dettando una serie di principi a favore della concorrenza, mentre l’art. 10 prevede modifiche alla disciplina dei controlli sulle società a partecipazione pubblica, rafforzando il coinvolgimento della Corte dei conti nelle attività di cui all’art. 5 del TUSP.

³⁰¹ Tra le società ammesse, ai sensi dell’art. 4, comma 2, TUSP, vi è la “*produzione di un servizio di interesse generale*”. Cosa si intende con tale locuzione è esplicitato nelle definizioni dell’art. 2 dello stesso Testo unico: sono “*servizi di interesse generale*”: “*le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell’ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale*” (art. 2, comma 1, lett. h, TUSP). Nell’ambito di quest’ultima categoria sono individuati i “*servizi di interesse economico generale*” consistenti nei “*servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato*” (art. 2, comma 1, lett. i, TUSP).

motivazionali scanditi dal codice dei contratti pubblici e dallo stesso TUSP.

La discrezionalità degli enti nella scelta della procedura di affidamento è stata così delimitata: in ossequio alla regola della concorrenza, la gara può essere evitata solo se ciò consente di centrare gli obiettivi di universalità, qualità ed efficienza del servizio, rappresentando la soluzione più idonea a soddisfare l'interesse pubblico³⁰².

Le ragioni del mancato ricorso al mercato devono essere esplicitate, nei servizi di interesse economico generale, mediante la relazione sulla forma di affidamento prescelta³⁰³. Lo stesso prevede il codice dei contratti pubblici, le cui disposizioni hanno superato il vaglio della Corte costituzionale³⁰⁴. Convergente è la posizione assunta dalla Corte di giustizia dell'U.E. nell'ordinanza 6 febbraio 2020 in cause riunite da C-89/19 a C-91/19, che ha ritenuto non illimitata la facoltà di scelta degli Stati membri in ordine alle modalità di affidamento³⁰⁵.

Ne deriva che la scelta degli enti di preferire l'opzione "make" rispetto all'alternativa "buy"

³⁰² Cfr. l'art. 16 del TUSP (Società *in house*).

³⁰³ La relazione è prevista dall'art. 34, comma 20, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221. Qualora si tratti di "servizi a rete di rilevanza economica", detta relazione deve rispettare le prescrizioni dell'art. 3-bis, comma 1-bis, D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla L. 14 settembre 2011, n. 148 (testo modificato dall'art. 1, comma 609, L. 23 dicembre 2014, n. 190).

³⁰⁴ Cfr. Corte cost., sentenza 27 maggio 2020, n. 100, secondo cui l'obbligo di motivazione sulle ragioni del mancato ricorso al mercato imposto dall'art. 192, comma 2, D.Lgs. n. 50/2016 – che risponde agli interessi costituzionalmente tutelati della trasparenza amministrativa e della tutela della concorrenza – non contrasta con il c.d. "divieto di *gold plating*". Con tale locuzione si intende richiamare il criterio previsto dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, che vieta l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive e della Corte di giustizia. Secondo il Giudice delle leggi, la norma che impone la verifica di congruità è frutto della giusta attenzione del legislatore nazionale verso il fenomeno, abusato, dell'affidamento senza gara. Al riguardo, è richiamato l'art. 34, comma 20, D.L. n. 179/2012, che richiede l'indicazione delle "ragioni" dell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il rispetto della parità degli operatori e l'adeguata informazione alla collettività di riferimento.

³⁰⁵ Sottolinea la Corte di giustizia (Sezione IX, ordinanza Rieco S.p.A., relativa ad un comune abruzzese ed altri, cause riunite da C-89/19 a C-91/19) che "la libertà degli Stati membri di scegliere il metodo di gestione che ritengono più appropriato per l'esecuzione dei lavori o la prestazione dei servizi non può essere illimitata. Essa deve al contrario essere esercitata nel rispetto delle regole fondamentali del trattato FUE, segnatamente della libertà di circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché dei principi che ne derivano come la parità di trattamento, il divieto di discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza". Pertanto, "l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che subordina la conclusione di un'operazione interna, denominata anche «contratto in house», all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna". Parimenti, Corte giust., sentenza 3 ottobre 2019, Irgita, Causa 285/18.

deve essere attentamente ponderata da parte degli enti affidanti. Come insegna la storica sentenza Teckal³⁰⁶, si tratta pur sempre di stipulare un contratto (appalto di servizi), ma con un soggetto che non è in rapporto di alterità assoluta rispetto all'amministrazione aggiudicatrice.

Ciò premesso, l'osservazione in concreto delle modalità di affidamento rivela l'assoluta prevalenza del modello *in house providing*³⁰⁷. Il che presuppone la verifica *ex ante*, da parte dell'ente affidante, della sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge, con particolare riguardo al controllo analogo.

Detta verifica puntuale è invece eseguita, *ex post*, dal giudice amministrativo in caso di contestazione, da parte degli aspiranti all'aggiudicazione tramite gara pubblica, dei presupposti per l'affidamento *in house*, con esiti che talora rovesciano le determinazioni assunte dagli enti affidanti³⁰⁸.

La correttezza degli affidamenti *in house*, per altri versi, viene in contestazione anche nei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile dinanzi alla Corte dei conti, nelle difese degli amministratori di società *in house* chiamati a rispondere per danno erariale.

È nota la consolidata giurisprudenza di legittimità che ha riconosciuto la giurisdizione contabile sugli amministratori delle società titolari di affidamenti diretti, in relazione al rapporto di stretta contiguità tra l'ente e l'organismo, i cui esiti sono stati trasfusi nell'art. 12 TUSP.

Di conseguenza, la provvista o meno della giurisdizione contabile in materia si risolve in una disputa sulla sussistenza o meno dei requisiti dell'*in house* e il punto controverso, invariabilmente, è rappresentato dal controllo analogo. Generalmente la giurisdizione viene

³⁰⁶ Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea (Sezione V), 18 novembre 1999, Teckal S.r.l. contro comune reggiano e Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) emiliana, causa C-107/98.

³⁰⁷ La richiamata deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG mostra, a livello complessivo, l'assoluta preminenza degli affidamenti diretti, scelti dagli enti territoriali nel 93 per cento delle procedure (l'86,33 per cento in rapporto all'importo annuo affidato). È da sottolineare che non vi sono sostanziali differenze nella prevalenza degli affidamenti senza procedura ad evidenza pubblica in relazione alla tipologia di servizio affidato; anzi, nei servizi strumentali l'incidenza della gara (con soggetti terzi o a doppio oggetto) mostra percentuali ancora più esigue rispetto a quanto rilevato per i servizi pubblici locali.

³⁰⁸ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 15 luglio 2021, n. 5351, sull'obbligo per l'amministrazione aggiudicatrice che intende ricorrere all'affidamento diretto di fornire un onere motivazionale rafforzato, specificando gli elementi che evidenziano la convenienza economica e i benefici per la collettività derivanti da tale forma di affidamento, motivazione nella specie non ritenuta congrua con conseguente annullamento dell'affidamento diretto alla società da parte di un comune savonese. In termini, Cons. Stato, Sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102 che, accogliendo il ricorso, ha annullato l'affidamento *in house* deliberato dall'ospedale sammarinese in favore della società *in house* genovese relativa alla gestione di parcheggi. L'onere motivazione è stato invece ritenuto soddisfatto da Cons. Stato, Sez. III, 10 maggio 2021, n. 3682, che ha respinto il ricorso tendente all'annullamento della deliberazione con cui l'A.S.L. pugliese ha affidato servizi alla società *in house* precedentemente costituita.

ritenuta dalla Corte dei conti e/o affermata in sede di legittimità, considerando, tra gli altri elementi, che la società ha ricevuto affidamenti diretti senza contestazioni in proposito³⁰⁹. In casi sporadici, la giurisdizione contabile è stata esclusa³¹⁰.

³⁰⁹ Cfr. Corte conti, Sez. III, 24 dicembre 2021, n. 602, che ha ritenuto la giurisdizione contabile sui danni commessi dai componenti del Consiglio di amministrazione nei confronti della società di appartenenza ATAC S.p.A. (negata in primo grado per asserita “cedibilità” delle azioni a soci privati, a norma di statuto, fermi restando i requisiti della totale proprietà del capitale pubblico e della prevalenza dell’attività con il socio unico, quale l’ente comunale), rilevando che *“la previsione della possibile partecipazione azionaria dei dipendenti, peraltro divenuta inefficace perché nell’anno dalla pubblicazione non era stato disposto l’aumento di capitale dedicato ai dipendenti, non era assimilabile alla cessione delle partecipazioni a soci privati, idonea ad escludere la natura in house della società”*. In termini, Corte conti, Sez. II, 28 ottobre 2021, n. 373, affermativa della giurisdizione contabile sugli amministratori di AMA S.p.A. riconosciuta società *in house* in quanto qualificata tale dal comune con deliberazioni consiliari sin dal 2005. In sede di regolamento preventivo, la giurisdizione contabile è stata affermata nei confronti degli amministratori di società finanziaria partecipata da un ente pubblico territoriale (Cass., Sez. un., 1° ottobre 2021, n. 26738) e ciò anche in relazione all’inclusione di detta società nell’Elenco Istat (Corte conti, Sez. riunite, 28 dicembre 2020, n. 46). Cfr. anche Corte conti, Sez. I, 23 ottobre 2018, n. 409 – riguardante una società multiservizi S.p.A. – sentenza poi impugnata con il ricorso per cassazione esitato in Sez. un., 15 gennaio 2021, n. 614, confermativa della giurisdizione contabile. La natura di società *in house* è stata poi riconosciuta nei confronti di altra società di capitali e della società collegata S.p.A. i cui amministratori sono stati condannati al risarcimento del danno per violazione del principio di economicità dei contratti pubblici (Corte conti, Sez. II, 6 maggio 2021, n. 140). Altro esempio significativo è Corte conti, Sez. I, 28 novembre 2019, n. 264, che ha respinto l’eccezione di difetto di giurisdizione proposta dagli amministratori della società – per asserito difetto di controllo analogo – in fattispecie di affidamento diretto del servizio idrico. In materia pende ricorso per cassazione (v. Cass., Sez. un., 17 giugno 2021, n. 17327, ordinanza interlocutoria). Illuminante è anche Cass., Sez. un., 8 luglio 2020, n. 14236, che ha risolto un regolamento preventivo di giurisdizione in favore della magistratura contabile. Nel ricorso era in contestazione la sussistenza del controllo analogo, in fattispecie riguardante la società a responsabilità limitata che, si legge in sentenza, *“risulta espressamente costituita quale società in house providing, tanto che l’AVCP (Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici), oggi ANAC, ha riconosciuto la legittimità dell’affidamento diretto, senza procedura di evidenza pubblica”*. Di interesse, anche Cass. pen., Sez. VI, 30 giugno 2021, n. 37076 che, ai fini dell’integrazione dei reati propri di corruzione e peculato (e, quindi, del riconoscimento della qualità di incaricato di pubblico servizio del suo amministratore agli effetti dell’art. 358 cod. pen.), ha ritenuto che una società per azioni – avente partecipazione pubblica totalitaria di cui il 99,5 per cento, riferibile ad una provincia siciliana – fosse da considerare società *in house*, in relazione alla sussistenza del controllo analogo, con le dettagliate modalità di cui all’art. 7 del capitolato d’oneri. Sotto altro profilo, la giurisdizione della Corte dei conti è stata radicata sulla società che gestisce il servizio rifiuti e sui suoi amministratori per non corretta gestione di un contratto di servizio pubblico (stante l’instaurazione di un rapporto di servizio tra il privato e la P.A.). Cfr. Corte conti, Sez. I, 3 febbraio 2020, n. 28.

³¹⁰ Cfr. Corte conti, Sez. I, 4 maggio 2020, n. 69, che ha escluso la giurisdizione contabile nei confronti degli amministratori di società che gestisce il servizio di trasporto pubblico locale, perché la società, pur legata da contratto di servizio pluriennale con l’ente pubblico, non è stata considerata *in house*. Peraltro, il difetto di giurisdizione è stato, altresì, ravvisato nei confronti dei rappresentanti dell’ente pubblico.V.

Tutto ciò per sottolineare l'estrema delicatezza delle decisioni assunte dagli enti locali in tema di gestione dei servizi pubblici: la scelta di non indire la gara pubblica va supportata da idonea motivazione, ad evitare il rischio di annullamento del provvedimento di affidamento *in house*, oltre al pericolo di non ottenere il risarcimento del danno erariale cagionato dagli amministratori della società affidataria, in caso di ritenuta insussistenza dei presupposti dell'*in house providing*.

4. La responsabilità amministrativo-contabile dei rappresentanti degli enti soci in caso di *mala gestio delle partecipazioni detenute*.

Come sopra evidenziato, la gestione delle società partecipate, specie se controllate e/o *in house*, genera molteplici obblighi e responsabilità in capo agli enti proprietari.

Va, inoltre, considerato che, in caso di danno, i rappresentanti degli enti soci sono soggetti alla responsabilità amministrativo-contabile, a norma dell'art. 12, comma 2, TUSP secondo cui *“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”*.

La previsione, peraltro, ricalca le regole generali poste dall'art. 93 TUEL (per gli enti locali) e dall'art. 71 del D.Lgs. n. 118/2011 (per il personale delle regioni e delle province autonome).

Infatti, la gestione delle partecipazioni incide sul patrimonio dell'ente, oltre a spiegare effetti sul piano economico e finanziario, senza contare la stretta correlazione con la materia dei servizi pubblici (essendo, la detenzione di quote societarie, generalmente preordinata all'affidamento dei servizi erogati dalle partecipate): materie, queste, che rientrano nelle competenze del Consiglio, della Giunta comunale e del sindaco³¹¹.

anche Corte conti, Sez. II, 17 febbraio 2021, n. 54, che ha escluso la giurisdizione contabile nei confronti degli amministratori di società multiservizi *in house* in relazione alla sua qualificazione di società “quotata” ossia emittente strumenti finanziari nei mercati regolamentati, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. p) del TUSP. È stato, quindi, superato il principio della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti sulle *in house*, sulla base dell'interpretazione della norma dell'art. 1, comma 5, TUSP (che applica alle quotate soltanto le disposizioni del TUSP che espressamente fanno riferimento alle quotate stesse) e della presunta abrogazione dell'art. 16-bis, D.L. n. 248/2007.

³¹¹ Cfr. l'art. 42, comma 1, lett. e), TUEL che include, tra le attribuzioni dei consigli, l'“*organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione*”. Ai sensi dell'art. 48, comma 1, del TUEL, “*La giunta collabora con il sindaco o con il*

In una fattispecie concernente i danni arrecati al patrimonio del comune, in termini di minori dividendi maturati dalla società e da questa distribuiti al socio unico, cioè, in definitiva, di minori entrate nel bilancio dell'ente pubblico, la Suprema Corte ha confermato la giurisdizione della Corte dei conti per *“l'azione esercitata dalla procura contabile nei confronti di chi, quale rappresentante dell'ente pubblico partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia, con il proprio comportamento, pregiudicato il valore della partecipazione e quindi arrecato un danno al patrimonio dell'ente, trascurando colpevolmente di esercitare i propri poteri e diritti inerenti alla posizione di socio pubblico (al fine di indirizzare correttamente l'azione degli organi sociali), oppure, come nella fattispecie (in base alla prospettazione attorea), esercitando tali diritti in modo non conforme al dovere di diligente cura del valore di detta partecipazione, con effetto direttamente pregiudizievole per il patrimonio dell'ente pubblico”*³¹².

In diversa vicenda, gli assessori competenti (unitamente al dirigente del servizio mobilità) sono stati chiamati a rifondere la maggiore spesa sostenuta per il T.P.L. in violazione dell'obbligo di riduzione del chilometraggio come da programma d'esercizio: situazione che aveva, inoltre, concorso a determinare il grave squilibrio economico finanziario, sfociato, nel 2014, nel dissesto di un comune lucano³¹³.

presidente della provincia nel governo del comune o della provincia ed opera attraverso deliberazioni collegiali”. Ai sensi dell'art. 50, commi 1 e 2, *“Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti”*.

³¹² Cfr. Cass., SS.UU., 12 febbraio 2019, n. 4132. Era stata impugnata la sentenza della Corte conti, Sez. I, 24 marzo 2015, n. 249 che, in accoglimento dell'appello della Procura, ha affermato la giurisdizione del giudice contabile e rinviato gli atti al primo giudice per la pronuncia sul merito. La Sezione della Toscana, con sentenza 14 aprile 2020, n. 84, ha rigettato la domanda di condanna ritenendo, per la prima posta di danno, che la ricapitalizzazione – disposta, senza preventiva delibera del Consiglio comunale, dal Consiglio di amministrazione di una *holding* il 5 febbraio 2010, per l'importo di euro 450.000,00 – all'epoca, fosse un'opzione legislativamente prevista e, pertanto, lecita, esclusa la retroattività della normativa sul c.d. “soccorso finanziario” (art. 6, comma 19, d.l. 78/2010, efficace dal 31 maggio 2010). Con riguardo alla seconda posta di danno (euro 250.000,00) non sarebbe stato dimostrato che le somme in discussione, se non fossero state utilizzate per la ricapitalizzazione della *holding*, sarebbero state effettivamente redistribuite al socio pubblico quale utile (dividendi).

³¹³ Cfr. Corte conti, Sez. II, 4 maggio 2020, n. 100. Nelle motivazioni, il giudice di appello dà conto del rigetto dell'invocata “esimente politica” ex art. 1, comma 1-ter, L. n. 20/1994: *“in condivisione con le statuizioni del giudice di primo grado, espressione di orientamenti giurisprudenziali consolidati (ex plurimis, Sez. II, n. 89 del 13.2.2017, n. 508 del 24.12.2019), il collegio ritiene che il principio di separazione tra organi politici e organi tecnici non possa avere un'applicazione generalizzata che porterebbe ad una sostanziale irresponsabilità dei primi anche nel caso in cui gli atti adottati rientrino*

5. Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria ex art. 20, comma 7, TUSP.

Le fattispecie di responsabilità c.d. “sanzionatoria” sono state valorizzate dal codice di giustizia contabile, nell’ottica della sinergia tra funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali.

Ferma restando l’autonoma configurazione del procedimento giurisdizionale, disciplinato come rito speciale³¹⁴, i punti di contatto con le attribuzioni di controllo si colgono, essenzialmente, nella materia del contendere, essendo la sanzione 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 pubblica amministrazione.

Di conseguenza, l’art. 52, comma 3, del c.g.c., nel disciplinare l’obbligo di denuncia – e nel sottolineare che vi sono tenuti anche gli organi di controllo e di revisione delle P.A. oltre ai magistrati impegnati nelle funzioni di controllo – lo estende ai fatti dai quali può derivare una condanna a sanzioni pecuniarie. Di norma, l’atto di impulso proviene dagli uffici di controllo (o da deliberazioni assunte dai medesimi uffici), ma è espressamente prevista l’iniziativa *ex officio* del Pubblico ministero (art. 133, comma 1, c.g.c.)³¹⁵.

Con riguardo alla previsione dell’art. 20, comma 7, TUSP, il presupposto della sanzione consiste in una serie di condotte omissive – ove il comportamento atteso è un adempimento, in

nell’ambito di competenze proprie, il cui esercizio presuppone un propedeutico sforzo di approfondimento delle eventuali istruttorie predisposte dai tecnici, esigibile secondo i canoni dell’ordinaria diligenza in particolar modo dall’assessore al ramo. La scriminante opera solo nel caso di questioni di particolare complessità tecnico e/o giuridica che richiedono conoscenze specialistiche assolutamente non esigibili dai non addetti ai lavori, il che evidentemente non si è verificato nella vicenda per cui è causa nella quale nessun profilo tecnico è venuto in rilievo poiché la giunta, con piena consapevolezza, ha effettuato la scelta politica di dare una risposta alle asserite pressioni dell’utenza ancorché in contrasto con il piano”.

³¹⁴ Il codice ha previsto un rito speciale, specificando che la responsabilità c.d. “sanzionatoria” si affianca e concorre con quella ordinaria, di carattere risarcitorio. L’incipit dell’art. 133 c.g.c. è il seguente: “*Ferma restando la responsabilità di cui all’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (...)*”. Anteriormente, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con sentenza 27 dicembre 2007, n. 12/QM, avevano ritenuto – in mancanza di specifiche disposizioni sul rito – che dovesse essere seguita la disciplina dell’ordinario giudizio di responsabilità.

³¹⁵ Cfr. A. Canale, F.M. Longavita, *La responsabilità sanzionatoria pecuniaria*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smirolfo, *La Corte dei conti, responsabilità, contabilità e controllo*, (a cura di), 2019, pag. 415 e ss.; id., F. M. Longavita, *Il rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria*, in A. Canale, F. Freni, M. Smirolfo, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al codice della giustizia contabile (D.Lgs. n. 174/2016)*, 2017, pag. 547 e ss.

apparenza meramente formale³¹⁶ – da cui si intravede l'intento del legislatore di indirizzare gli enti verso una maggiore consapevolezza sulla detenzione delle partecipazioni e sulla loro razionalizzazione.

Come già rilevato al paragrafo 2, il comportamento atteso è, *in primis*, la ricognizione annuale delle partecipazioni detenute ed, eventualmente, il piano di razionalizzazione, che viene adottato “ove ricorrano i presupposti”³¹⁷. Detta locuzione sta a significare che gli esiti della ricognizione sono rimessi alla valutazione discrezionale degli enti che restano sovrani nell'individuazione delle iniziative da assumere, da supportare con congrua motivazione³¹⁸.

Da sottolineare che la ricognizione – che è sempre necessaria anche per dichiarare l'assenza di partecipazioni – ed, eventualmente, il piano di razionalizzazione “sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e rese disponibili alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4” (art. 20, comma 3, TUSP).

L'omissione rilevante include, quindi, il deficit di comunicazione, nonché il rispetto dei termini prescritti. Aggiunge il comma 4, che gli obblighi comunicativi riguardano anche la relazione sui risultati conseguiti, da presentare l'anno successivo a quello di presentazione del piano³¹⁹.

³¹⁶ In tal senso, una prima evidenza dell'inadempimento è apprezzabile dalla semplice lettura dei dati inseriti nella Banca dati partecipazioni gestita dal Ministero dell'economia e delle finanze.

³¹⁷ Cfr. l'art. 20, comma 1, TUSP, secondo cui “(...) le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione”. Aggiunge l'art. 20, comma 2, TUSP: “I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino (...)”.

³¹⁸ Cfr. Corte conti, deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR, che, nel richiamare la precedente deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR (concernente la revisione straordinaria di cui all'art. 24 del TUSP), ne ha rammentato i principi interpretativi “circa l'obbligatorietà della ricognizione – da considerare generalizzata per tutte le partecipazioni societarie – e la necessità di motivazione da parte degli enti in ordine alle misure adottate, che restano affidate alla loro responsabilità nella qualità di soci. Sono del pari da richiamare le considerazioni della predetta deliberazione sulla platea delle partecipazioni societarie oggetto di ricognizione, possedute direttamente e indirettamente, anche se quotate e/o di minima entità”.

³¹⁹ Cfr. l'art. 20, comma 4: “In caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo le pubbliche amministrazioni approvano una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti, e la trasmettono alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4”.

Una prima riflessione, al riguardo, concerne la limitazione delle sanzioni alla revisione periodica e non alla revisione straordinaria di cui all'art. 24 TUSP, da considerarsi come una sorta di anno zero del processo di razionalizzazione³²⁰. Sul punto, vi è sentenza della Sezione della Valle d'Aosta n. 7/2020 che, decidendo dell'opposizione avverso il decreto n. 2/2020, l'ha rigettata sulla base del principio di determinatezza delle fattispecie sanzionatorie che risulterebbe vulnerato dalla interpretazione estensiva prospettata dalla Procura regionale.

Un contributo giurisprudenziale, in merito all'interpretazione della normativa in esame, proviene dalla Sezione giurisdizionale della Liguria, che con due sentenze emanate in sede di opposizione al decreto del giudice monocratico, ha riepilogato i caratteri dell'istituto³²¹.

Premesso che la sanzione è espressamente definita "amministrativa" dal comma 7 dell'art. 20, il giudicante la colloca nel contesto dell'art. 23 Cost. (principio di tipicità delle prestazioni imposte dalla legge), anziché dell'art. 25 Cost. (principio di stretta legalità del precetto e della sanzione penale).

In applicazione dei canoni ermeneutici della responsabilità amministrativa per danno (personalità della responsabilità, imputabilità a titolo di colpa grave, onere di prova gravante sulla parte pubblica), il giudice ha accolto l'opposizione della Procura regionale, ritenendo decisiva la qualifica rivestita dai convenuti (sindaco, assessori e vice presidente del consiglio comunale), in relazione alla condotta omissiva qualificata come "*mancata adozione, da parte del Consiglio comunale, del piano di riorganizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalla civica amministrazione*".

Nonostante l'espressione utilizzata, dalle motivazioni della sentenza si evince che la condotta rilevante, imputata al sindaco, è riconducibile all'omessa attivazione "*per la convocazione del Consiglio e la fissazione del relativo ordine del giorno, per trattare la questione dei piani di razionalizzazione ex art. 20 d.lgs. 175 del 2016*". Da ciò si desume che è mancata la ricognizione annuale delle partecipazioni detenute (comportamento atteso), atto

³²⁰ Ad avviso della Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 22/2018/INPR), "*L'evoluzione caratterizzante il processo di razionalizzazione – che da meccanismo straordinario si trasforma in una verifica a carattere periodico e, quindi, a regime – dà dimostrazione della continuità dell'obiettivo legislativo di riordino del settore, tale da richiedere una riflessione costante degli enti in ordine alle decisioni di volta in volta adottate (mantenimento, con o senza interventi; cessione di quote/fusione/dismissione). Una ricaduta della richiamata progressività delle disposizioni è rappresentata dai meccanismi sanzionatori, più accentuati nella revisione periodica (art. 20, comma 7)*".

³²¹ Cfr. Sez. giur. Liguria, n. 12 ottobre 2021, n. 188; id., 11 ottobre 2021, n. 186.

propedeutico all'adozione del piano di razionalizzazione³²².

Non constano altri provvedimenti adottati nel corso nel 2021 intesi ad accertare la fattispecie di responsabilità sanzionatoria in esame.

6. Conclusioni.

Le prescrizioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) promuovono le amministrazioni centrali e locali a soggetti attuatori degli interventi previsti, secondo le disposizioni del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (“Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”), convertito dalla L. 29 luglio 2021, n. 108³²³.

Da stime ufficiali risulta che circa 70 miliardi di euro saranno gestiti dalle amministrazioni territoriali (Regioni, Province autonome ed enti locali)³²⁴, il che pone un serio problema di responsabilizzazione dei rispettivi vertici politici ed amministrativi.

Correlativamente, anche la gestione delle società pubbliche richiede un cambio di passo verso una *governance* efficace orientata a prestazioni di livello elevato, in quanto le richiamate prescrizioni del PNRR aggiungono che le amministrazioni centrali e locali possono avvalersi

³²² Nelle richiamate sentenze di Sez. Liguria, analoghe omissioni sono addebitate ai componenti della giunta comunale, in relazione al suo ruolo di impulso riconosciuto dal TUEL. La colpa grave è stata ravvisata, nei confronti di tutti i convenuti, in quanto la normativa “*in vigore da tempo, è chiara nella sua portata e di immediato significato, anche alla luce di vari interventi di soggetti istituzionali, quali le pronunce della Sezione autonomie della Corte (nn. 22/2018; 19/2017) le note di chiarimento dell’ANCI (nota-circolare dell’agosto 2017) e gli indirizzi pubblicati sul sito del MEF*”.

³²³ Cfr. l’art. 9, comma 1, del D.L. n. 77/2021 (“Attuazione degli interventi del PNRR”): “*Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente*”.

³²⁴ Cfr. Ufficio parlamentare del bilancio (UPB) “Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza”, dinanzi alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, in data 20 ottobre 2021. Nel Par. 4 - Il ruolo degli Enti territoriali nella gestione del PNRR – si stima “*di cifrare in un intervallo compreso tra circa 66 e 71 miliardi (approssimativamente, tra il 34,7 e il 36,9 per cento delle complesso delle risorse RRF destinate all’Italia) il valore finanziario delle misure (in gran parte investimenti, assai meno per riforme) che gli Enti territoriali, in quanto soggetti attuatori, dovranno gestire*”; e ciò “*senza tener conto delle risorse messe a disposizione dell’Italia dagli altri strumenti NGEU, né delle risorse nazionali – 30 miliardi circa – stanziato sul Fondo complementare al PNRR istituito dal DL 59/2021*”.

di soggetti attuatori esterni, tra cui le società a prevalente partecipazione pubblica³²⁵.

In particolare, le società *in house* sono menzionate come fattori di accelerazione degli investimenti previsti dal PNRR, tenuto conto che l'affidamento senza gara si giustifica in ragione della sussistenza di un controllo analogo dell'ente proprietario sulla società³²⁶.

A bilanciamento dei rilevanti poteri di competenza agli enti locali, la Legge di bilancio 2022 (L. 30.12.2021, n. 234, art. 1, commi 583-587) ha accordato un consistente aumento delle indennità spettanti dei sindaci³²⁷. Il che pare coerente con l'impegno richiesto ai vertici degli enti che sono il punto di riferimento delle comunità locali.

Destano preoccupazione, in detto contesto, le bozze dei provvedimenti *in itinere* concernenti la revisione del regime di responsabilità amministrativo-contabile cui sono soggetti gli organi politici degli enti locali intese, da un lato, a circoscrivere – con disposizioni a regime – l'imputabilità soggettiva ai casi di dolo e, dall'altro, a rimarcare la distinzione, ai medesimi fini

³²⁵ 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”*.

³²⁶ Cfr. 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”*.

³²⁷ Cfr. Corte conti, Sez. riunite controllo, Audizione sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 (A.S. 2448), Le misure per gli enti territoriali, pag. 84, *“Una quota altrettanto significativa delle maggiori risorse correnti è destinata, poi, ad incrementare, a decorrere dal 2024, l'indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei comuni ubicati nelle regioni a statuto ordinario, parametrandola al trattamento economico complessivo dei presidenti delle regioni (conseguentemente le indennità di funzione da corrispondere ai vicesindaci, agli assessori ed ai presidenti dei consigli comunali sono adeguate alle nuove indennità di funzione dei corrispondenti sindaci) (articolo 175). L'entrata a regime della misura viene anticipata da un incremento graduale nel 2022 e nel 2023. L'onere a carico del bilancio dello Stato è pari a 470 milioni nel triennio (elevati a 500 milioni se si considerano anche le risorse che erano state già previste dal d.l. n. 124 del 2019 istitutivo del fondo per l'incremento delle indennità dei sindaci dei comuni fino a 3000 abitanti) e si configura come un cofinanziamento rispetto allo sforzo finanziario richiesto prioritariamente alle amministrazioni locali”*.

dell'azione contabile di danno, tra l'attività di indirizzo politico e quella concernente la gestione amministrativa, di competenza dei dirigenti³²⁸.

Va, infatti, considerato che l'ordinamento vigente, già da tempo, è informato alla separazione tra politica e amministrazione, con precise limitazioni anche sul fronte della responsabilità³²⁹. Né può essere utilmente invocata la tematica della c.d. "amministrazione difensiva", i cui esiti in dottrina sono ben lontani dalle proposte normative attualmente all'esame del Parlamento³³⁰.

Non si giustifica, quindi, l'affermazione secondo la quale l'attività amministrativa sarebbe rallentata dalla "paura della firma" da parte degli amministratori e funzionari degli enti locali. Infatti, l'esame della giurisprudenza di primo grado e, soprattutto, di appello della Corte dei conti evidenzia che i casi di condanna di sindaci o presidenti di provincia a titolo di responsabilità amministrativa sono limitati e riguardano, per la gran parte, attività gestionali direttamente regolamentate dal legislatore.

La riduzione dell'area della responsabilità amministrativa non sembra la risposta più idonea per superare le lentezze e farraginosità dell'azione amministrativa, poiché potrebbe finire, contrariamente alle intenzioni dei proponenti, con il disincentivare l'attività della maggior parte degli amministratori pubblici (sindaci, presidenti di provincia, assessori) e dei funzionari degli enti locali, che, operando con diligenza, cura e passione, non vedrebbero premiati i loro sforzi, risultando del tutto indifferente il grado di diligenza e perizia con la quale vengono svolti i compiti attinenti alla cura dell'interesse pubblico.

Invero, i casi di gravi crisi finanziarie registrate in questi anni ed ancora, purtroppo, presenti

³²⁸ Si fa riferimento, in particolare, al D.D.L. delega al governo per la revisione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali (A.S. 2365 XVIII Legislatura) e al D.D.L. Senato n. 2185.

³²⁹ Cfr. l'art. 1, comma 1-ter, secondo periodo, L. n. 20/1994: "*Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione*".

³³⁰ Cfr. BATTINI-DE CAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. Trim. dir. Pubblico*, 2019, 1; CAFAGNO, *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure contrattuali*, *Dir. amm.*, 2020, 1. Gli studi accademici, partendo dal dato di fatto che il fenomeno è circoscritto alla materia dei lavori pubblici ed è essenzialmente correlato alle incertezze applicative della normativa di settore e alla frequenza di intervento del giudice amministrativo, conducono, in termini propositivi, a una riflessione sugli incrementi della copertura assicurativa (e sul mercato delle assicurazioni professionali in Italia) e sulle possibili soluzioni, da tempo perseguite in ambito internazionali e inverte, sul piano interno, con la L. n. 24/2017 (c.d. "Legge Gelli"), che ha parametrato l'importo della condanna alla retribuzione percepita dal danneggiante.

in tante realtà territoriali indicano, obiettivamente, la sussistenza di carenze significative nella capacità di amministrare e, in particolare, condizioni gravemente deficitarie nel governo della riscossione dei tributi e nella gestione dei debiti, che si ripercuotono, inevitabilmente, sulla capacità di programmare/realizzare progetti per le comunità amministrare.

Sicché, sotto alcun profilo, appare proficuo e percorribile l'indebolimento dei presidi al corretto esercizio delle funzioni e dei poteri degli operatori pubblici, siano essi organi di governo ovvero dirigenti e funzionari, secondo le rispettive sfere di competenza.

Al contrario, la realizzazione degli sfidanti obiettivi del PNRR può essere perseguita soltanto all'interno di un perimetro di regole puntuali e stringenti di sana ed efficace gestione delle pertinenti risorse, attraverso le quali risultino altrettanto chiari i diversi ambiti di responsabilità.

APPENDICE

INDICE

TABELLE STATISTICHE

PROCURA GENERALE

- UFFICIO APPELLI E RICORSI - ATTIVITA' NEL 2021;
- SERVIZIO CASSAZIONE - SEZIONI RIUNITE.

PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI GIURISDIZIONALI

- RIPARTIZIONE TERRITORIALE NUMERO CITAZIONI ANNO 2021 - TOTALE;
- RIPARTIZIONE TERRITORIALE PER AMMINISTRAZIONE DANNEGGIATA DEI GIUDIZI AVVIATI NELL'ANNO 2021 - PERCENTUALI;
- RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLE CITAZIONI E DEI GIUDIZI - ANNO 2021;
- TABELLA DELLE CITAZIONI EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2021 - DIVISE PER ANNO;
- TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2021 - DIVISE PER FONDO;
- TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2021 - DIVISE PER ANNO;
- TABELLA DELLE SENTENZE DI SECONDO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2011 AL 2021.

PROCURA GENERALE
APPELLI*
Attività nell'anno 2021

APPELLI	
Appelli pendenti al 01/01/2021	1445
Appelli pendenti al 31/12/2021	1335

Appelli Proposti nel 2021 dal Procuratore Generale e dai Procuratori Regionali	154
Appelli di Parte Privata	618
TOTALE	772

Requisitorie	1161
---------------------	-------------

* I dati comprendono gli atti anche dell'Ufficio PG - Sicilia

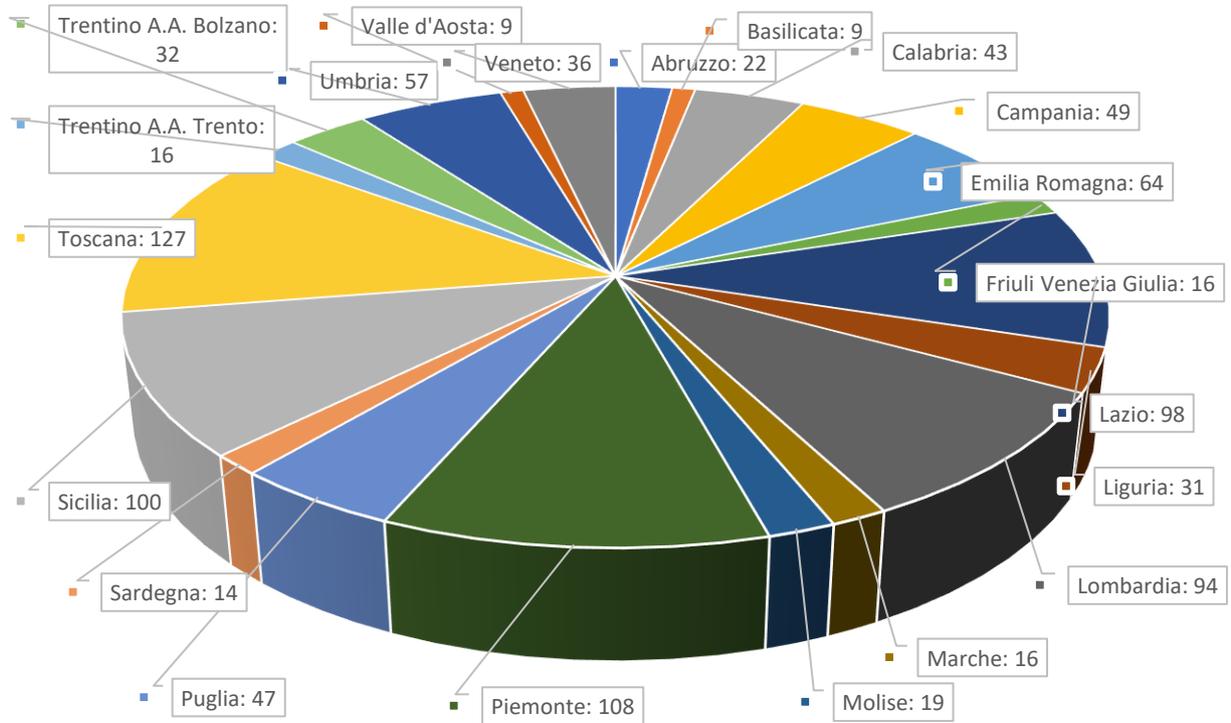
PROCURA GENERALE SERVIZIO CASSAZIONE - SEZIONI RIUNITE

AFFARI TRATTATI DAL SERVIZIO NELL'ANNO 2021		
Cassazione	Ricorsi PG	2
Cassazione	Controricorsi PG	56
NUMERO TOTALE FASCICOLI DI CASSAZIONE (aperti e gestiti dal Servizio)		58
Cassazione	Controricorsi per regolamenti preventivi promossi dai Procuratori Regionali	4
SS.RR.	Questioni di Massima	5
	Motivato dissenso	0
	Regolamenti di competenza	10
SS.RR. speciale composizione	Elenchi ISTAT	11
SS.RR. speciale composizione	Piani pluriennali riequilibrio e rimodulazioni	9
SS.RR. speciale composizione	Rendiconti Gruppi consiliari	9
SS.RR. speciale composizione	Altre tipologie (DELIC)*	2
NUMERO TOTALE FASCICOLI DI SS.RR. (aperti e gestiti dal Servizio)		46

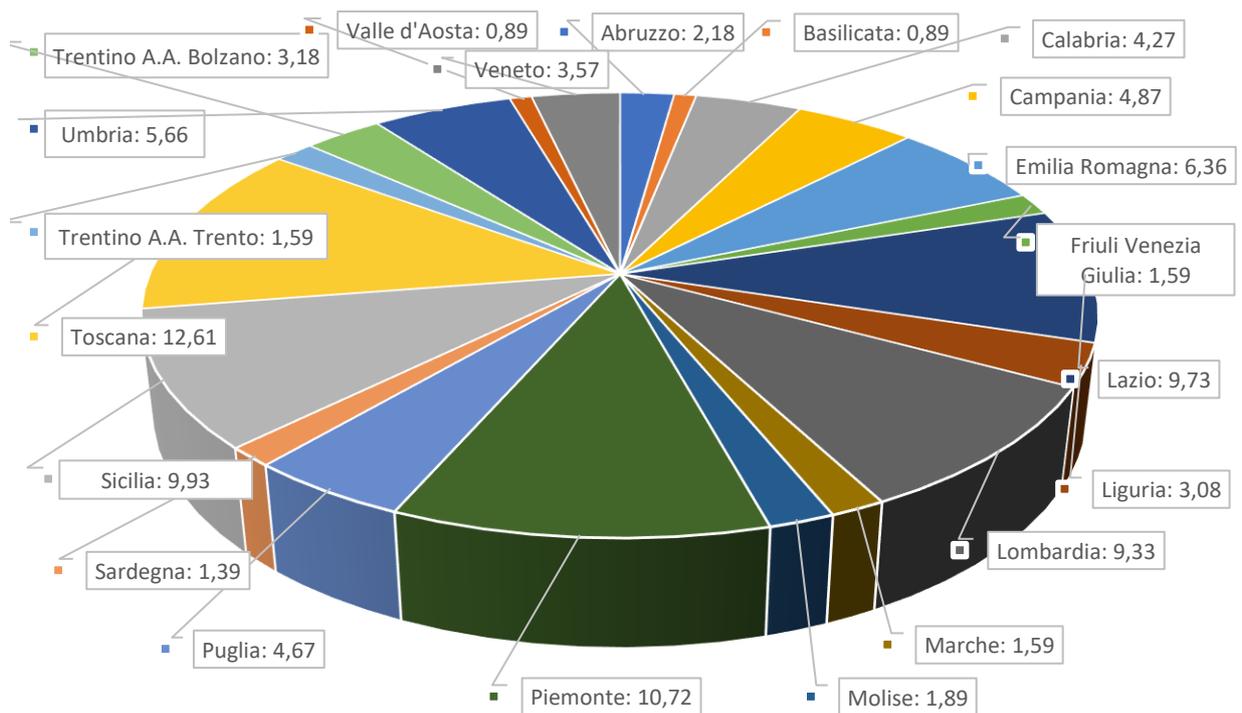
*DELIC - Parifica rendiconto generale regione

PROCURE REGIONALI

RIPARTIZIONE TERRITORIALE NUMERO CITAZIONI ANNO 2021 (TOT. 1007)

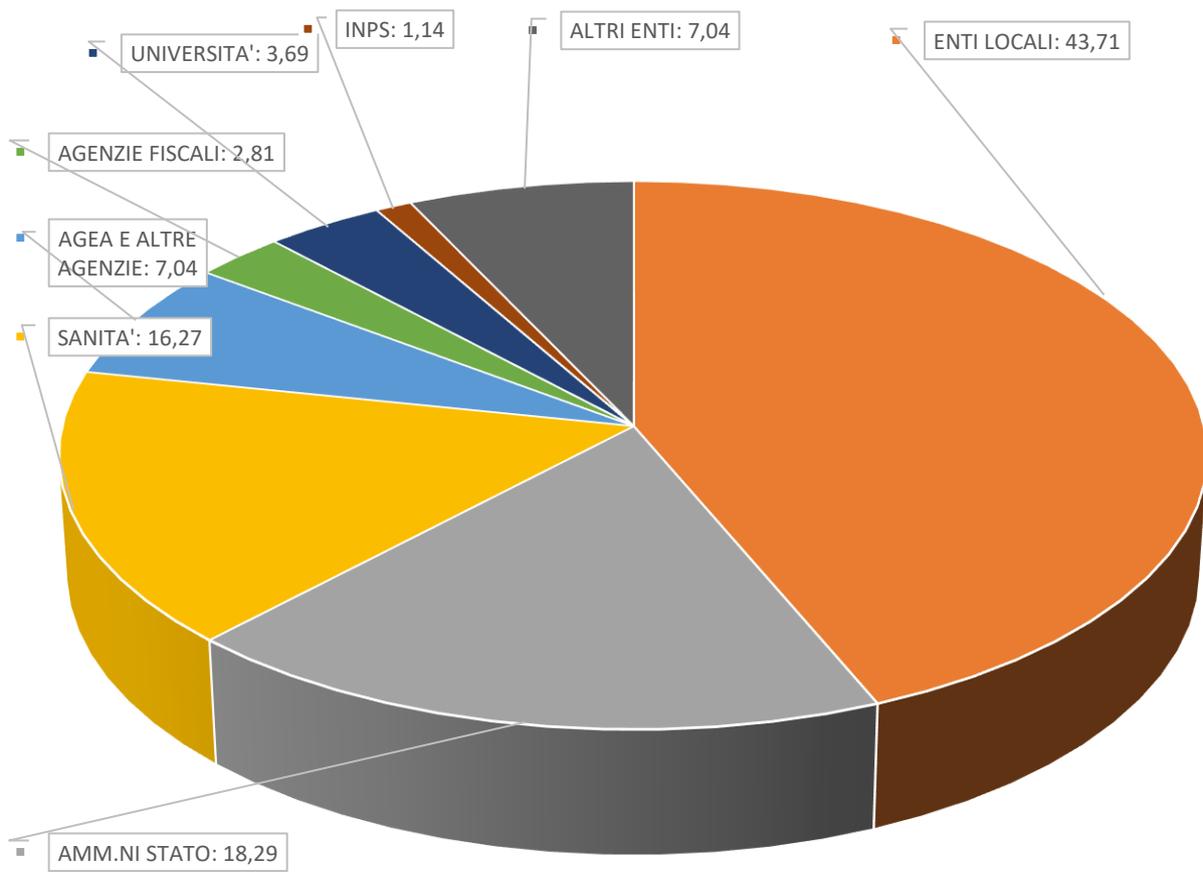


RIPARTIZIONE TERRITORIALE CITAZIONI ANNO 2021 - IN PERCENTUALE



PROCURE REGIONALI

RIPARTIZIONE TERRITORIALE PER AMMINISTRAZIONE DANNEGGIATA DEI GIUDIZI AVVIATI NELL'ANNO 2021 - PERCENTUALI



Ripartizione Territoriale delle Citazioni e dei Giudizi anno 2021

Sezione Giurisdizionale Regionale	Ripartizione Territoriale Citazioni anno 2021	Percentuale Ripartizione Territoriale dei Giudizi avviati nell'anno 2021	Importo danno richiesto anno 2021
Abruzzo	22	2,18	7.914.454,37
Basilicata	9	0,89	51.250.427,75
Calabria	43	4,27	78.854.451,08
Campania	49	4,87	9.494.156,70
Emilia Romagna	64	6,36	5.575.605,17
Friuli Venezia Giulia	16	1,59	3.990.830,28
Lazio	98	9,73	227.868.758,93
Liguria	31	3,08	7.949.118,00
Lombardia	94	9,33	73.685.415,25
Marche	16	1,59	2.201.197,26
Molise	19	1,89	5.565.197,76
Piemonte	108	10,72	165.278.369,00
Puglia	47	4,67	5.877.994,73
Sardegna	14	1,39	2.626.602,32
Sicilia	100	9,93	41.793.708,20
Toscana	127	12,61	15.395.820,98
Trentino A.A. Trento	16	1,59	3.751.370,54
Trentino A.A. Bolzano	32	3,18	23.927.478,52
Umbria	57	5,66	6.833.311,44
Valle d'Aosta	9	0,89	306.848,63
Veneto	36	3,57	7.732.542,83
TOTALE	1007	100	747.873.659,74

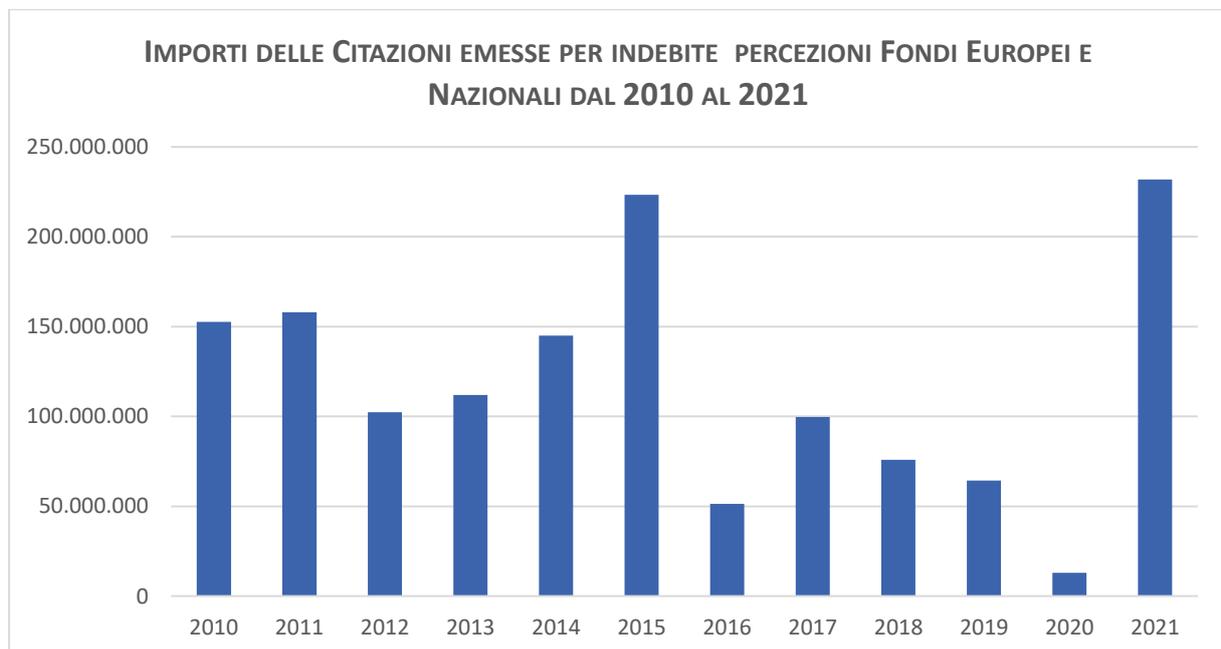
Ripartizione Territoriale per Amministrazione danneggiata dei giudizi avviati nell'anno 2021

Ente Danneggiato	Percentuale
ENTI LOCALI	43,71
AMM.NI STATO	18,29
SANITA'	16,27
AGEA E ALTRE AGENZIE	7,04
AGENZIE FISCALI	2,81
UNIVERSITA'	3,69
INPS	1,14
ALTRI ENTI	7,04
TOTALE	100

PROCURE REGIONALI

TABELLA DELLE CITAZIONI EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2021 - DIVISE PER ANNO

CITAZIONI		
ANNO	NUMERO	IMPORTI
2010	159	152.632.126,57
2011	190	157.997.247,58
2012	181	102.344.974,65
2013	180	111.976.476,94
2014	179	144.937.921,79
2015	193	223.372.589,17
2016	104	51.334.734,00
2017	179	99.644.087,83
2018	217	75.868.019,21
2019	151	64.380.163,02
2020	72	12.891.705,18
2021	190	231.915.804,89
TOT	1.995	1.429.295.850,83

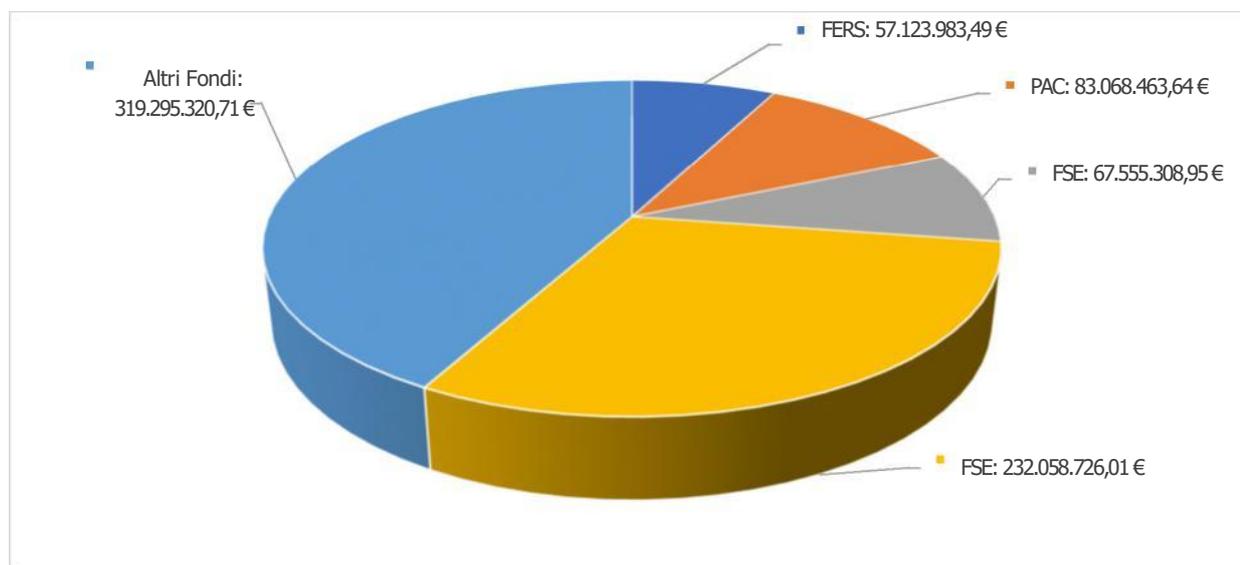


PROCURE REGIONALI - SEZIONI GIURISDIZIONALI

TABELLA SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2021 - DIVISE PER FONDO

FONDI	FERS	PAC	FSE	L. 488/92	Altri Fondi	TOTALE Anno
2010	5.020.177,46	4.021.829,40	1.501.741,99	32.262.142,23	5.174.329,45	47.980.220,53
2011	2.975.447,28	6.052.737,19	4.334.244,28	18.110.929,40	34.999.033,65	66.472.391,80
2012	2.230.889,15	5.195.776,54	3.853.557,74	26.812.204,65	30.161.729,55	68.254.157,63
2013	10.326.273,27	10.450.466,00	598.632,78	47.023.562,20	27.599.621,22	95.998.555,47
2014	1.433.725,04	4.660.532,95	28.708.864,86	22.374.864,77	10.958.641,74	68.136.629,36
2015	3.521.349,22	7.061.935,51	12.480.081,47	29.044.710,46	67.517.798,67	119.625.875,33
2016	690.388,60	14.132.220,88	3.719.788,21	18.112.886,78	33.841.149,47	70.496.433,94
2017	9.135.889,34	5.706.804,58	3.286.095,44	26.397.001,06	1.939.505,13	46.465.295,55
2018	8.569.213,47	4.890.555,82	174.601,00	4.199.439,93	45.743.178,53	63.576.988,75
2019	4.306.600,84	3.778.161,92	2.397.870,77	5.154.422,65	40.494.741,93	56.131.798,11
2020	154.763,98	8.059.733,09	5.245.379,90	0,00	14.040.919,70	27.500.796,67
2021	8.759.265,84	9.057.709,76	1.254.450,51	2.566.561,88	6.824.671,67	28.462.659,66
Totale Fondo	57.123.983,49	83.068.463,64	67.555.308,95	232.058.726,01	319.295.320,71	759.101.802,80

SENTENZE DI CONDANNA PRIMO GRADO EMESSE DAL 2010 AL 2021 PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2021 DIVISE PER FONDO TOTALE EURO 759.101.802,80

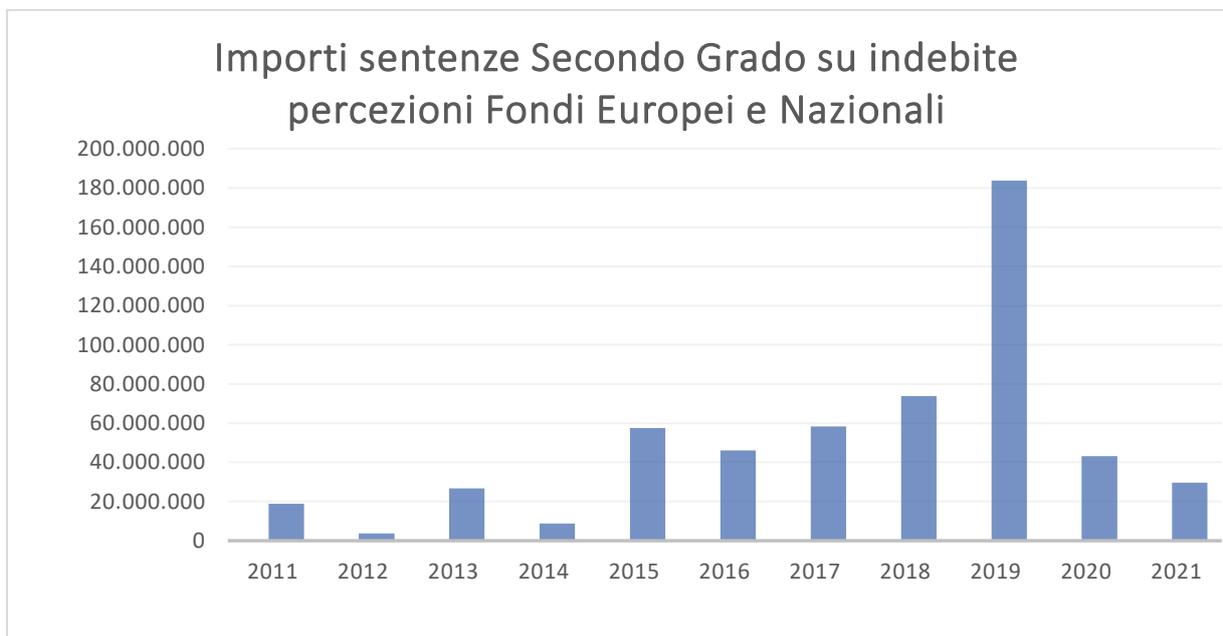


**TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO
EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI FONDI EUROPEI E NAZIONALI
DAL 2010 AL 2021 - DIVISE PER ANNO**

SENTENZE DI PRIMO GRADO		
ANNO	NUMERO	IMPORTI CONDANNA
2010	93	47.980.220,53
2011	114	66.472.391,90
2012	128	68.254.157,63
2013	107	95.998.555,47
2014	101	68.136.629,36
2015	119	119.625.875,33
2016	158	70.496.433,94
2017	111	46.465.295,55
2018	94	63.576.988,75
2019	82	56.131.798,11
2020	66	27.500.796,67
2021	135	28.462.659,66
TOT	1.308	759.101.802,80

**TABELLA DELLE SENTENZE DI SECONDO GRADO EMESSE PER INDEBITE
PERCEZIONI DI FONDI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2011 AL 2021**

APPELLI		
Anno	N.	Importi Sentenze Secondo Grado su indebite percezioni di Fondi Europei e Nazionali
2011	23	18.825.661,00
2012	20	3.760.879,58
2013	33	26.774.903,11
2014	24	8.734.051,39
2015	57	57.567.614,67
2016	41	46.131.341,23
2017	61	58.249.210,69
2018	47	73.730.390,21
2019	17	183.800.072,63
2020	48	43.239.691,15
2021	31	29.566.477,71
TOT	402	550.380.293,37



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

