



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

Salvatore Nicolella

NAPOLI, 5 MARZO 2021



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

RELAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
SALVATORE NICOLELLA



CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale regionale per la Campania
Via Piedigrotta, n. 63
80122 Napoli

INDICE

Introduzione

Le vicende organizzative

L'attività nel 2020: la materia contabile

- a) Risultati conseguiti
- b) Considerazioni
- c) Novità normative
- d) Giurisprudenza costituzionale
- e) Giurisprudenza della Sezione nel contenzioso amministrativo/contabile

L'attività nel 2020: la materia pensionistica

- a) Risultati conseguiti
- b) Considerazioni
- c) Giurisprudenza nomofilattica
- d) Giurisprudenza della Sezione nel contenzioso pensionistico

INTRODUZIONE

La Sezione Giurisdizionale Regionale della Corte dei conti per la Campania è stata istituita con l'art. 16 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito in l. 12 luglio 1991 n. 203, recante *“Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa”*.

Il Legislatore realizzava in tal modo un presidio di legalità in un ambito territoriale nel quale più sentita era la necessità di porre un argine a pericolosi fenomeni di criminalità organizzata, nell'intento di garantire alla Collettività la prestazione dei pubblici servizi in termini rispondenti a criteri di efficienza, efficacia ed economicità; nonché il corretto impiego delle risorse pubbliche disponibili, precludendone la distrazione a fini illeciti.

Questo scritto illustra l'attività della Sezione nell'anno 2020, svolta con l'auspicio di attuare una Giustizia contabile terza ed efficiente, a tutela delle risorse pubbliche e nel rispetto della parità delle parti del contenzioso.

LE VICENDE ORGANIZZATIVE

L'anno giudiziario 2020 è stato caratterizzato dalle note vicende legate alla pandemia da COVID-19.

Nei primi due mesi dell'anno l'attività della Sezione è proseguita secondo le normali scadenze, per poi segnare il passo dal marzo 2020 a causa dell'aggravarsi dello stato di pericolo, cui ha fatto seguito l'entrata in vigore della normativa emergenziale che, nella sua versione definitiva, ha disposto il rinvio della trattazione dei giudizi con salvezza, peraltro, dello svolgimento delle udienze (anche camerale) mediante collegamento da remoto laddove non fosse richiesta la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti; ovvero, per i giudizi pensionistici, del passaggio in decisione senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, in assenza di diversa volontà da esplicitare nelle forme e nei termini di rito.

Sono state adottate, pertanto, misure organizzative recanti la disciplina di dettaglio per consentire l'espletamento dell'attività giudiziaria e regolamentare la presenza del personale e l'accesso dell'utenza agli Uffici.

In sostanza, dal mese di giugno le udienze del contenzioso amministrativo-contabile sono state tenute in via telematica, con rinvio della trattazione dei giudizi per i quali non era stato acquisito il consenso di tutte le parti (ivi compresi i soggetti rimasti contumaci, salvo diversa soluzione adottata dal Collegio giudicante), ovvero che presentavano un numero elevato di convenuti, tale cioè da non consentire un'agevole discussione.

In seguito, al migliorare della situazione emergenziale, si sono tenute anche udienze in presenza, a porte chiuse *ex art.* 26 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito in l. 18 dicembre 2020, n. 176.

Dal 15 aprile 2020, le udienze pensionistiche sono state svolte (e tuttora si svolgono) con il rito indicato.

Pur nelle intuibili difficoltà generate dal quadro descritto, soprattutto nella fase iniziale in cui sono state sperimentate le procedure del caso, va detto che la Sezione ha potuto

testare sul campo tecniche giudiziarie che consentiranno in futuro una corretta base di esperienze ai fini di una giustizia adeguata alle moderne esigenze.

L'organizzazione dell'apparato amministrativo, nel frattempo, è stata rivolta a favorire la formazione e la responsabilizzazione dei funzionari più giovani, che dovranno costituire in un futuro prossimo, dopo il pensionamento dei colleghi con maggiore anzianità, la struttura che consentirà una corretta gestione dell'Ufficio.

A ciò ha contribuito l'attribuzione di funzioni di alta professionalità ad alcune funzionarie vincitrici delle relative prove selettive, ponendo a loro carico compiti secondo gradi di responsabilità successivi, comunque più elevati rispetto a quelli degli altri colleghi.

Rispetto alla dotazione del personale di Magistratura, va segnalata l'assegnazione alla Sezione di un Presidente aggiunto di nuova nomina.

Il numero delle unità in servizio, comunque, si è mantenuto nel 2020 intorno al 60% dell'organico di diritto.

Un Magistrato, poi, ha conservato un carico di lavoro ridotto del 50% in quanto autorizzato a svolgere anche funzioni di vicesegretario del Consiglio di presidenza dell'Istituto, incarico questo di indubbia rilevanza e di notevole impegno.

Per porre rimedio alle carenze di organico delineate, occorre nuovamente considerare che i carichi di lavoro della Sezione giurisdizionale campana non sollecitano l'interesse all'assegnazione in questa Sede, nonostante l'esperienza formativa che se ne ricaverebbe in ragione della varietà e della complessità delle tematiche che qui si affrontano.

Sarebbe auspicabile, va ribadito, che almeno una parte dei posti di funzione sia ricoperta, per trasferimento, da Magistrati che abbiano già competenze maturate nel settore e possano, quindi, favorire la crescita professionale dei neoassunti, condividendo con costoro esperienze e criteri di valutazione.

Allo scopo, andrebbe considerata l'opportunità di prevedere punteggi premiali di anzianità che possano incoraggiare le richieste di trasferimento da parte del personale di Magistratura già in carriera.

L'ATTIVITÀ NEL 2020: LA MATERIA CONTABILE

a) Risultati conseguiti

Per meglio illustrare l'andamento dell'attività della Sezione nella materia contabile è opportuno dare conto, in termini numerici, dei risultati raggiunti.

Giudizi del contenzioso amministrativo-contabile¹

→ giudizi introdotti nel 2020 n. 73, di cui:

- giudizi di merito su citazione del Requirente n. 35 [di cui n. 1 rito monitorio)
- giudizi di merito, su citazione del Requirente, con rito abbreviato n. 2
- giudizi riassunti n. 1
- istanze di sequestro conservativo n. 1
- reclami su sequestri n. 1
- ricorsi per correzione materiale n. 2
- giudizi a istanza di parte *ex art.* 172 c.g.c. n. 29
- giudizi a istanza di parte *ex art.* 78 c.g.c. [inefficacia sequestro] n. 1
- giudizi a istanza di parte *ex artt.* 78 e 172 c.g.c. [inefficacia sequestro] n. 1

→ giudizi definiti anno 2020 n. 121, di cui:

- giudizi definiti in rito o con dichiarazione di prescrizione n. 46 (25% del totale di n. 121), di cui:
 - giudizi di opposizione di terzo n. 2
- giudizi definiti con assoluzione n. 24 (20% del totale di n. 121)
- giudizi definiti con condanna di tutti i convenuti n. 46 (38% del totale di n. 121)
- giudizi definiti con condanna di alcuni convenuti n. 2 (1% del totale di n. 121)

¹ I dati relativi alle giacenze iniziali e finali sono in corso di riscontro, in ragione di incongruenze rilevate, attraverso operazioni materiali di comparazione dei dati "informatici" e dei fascicoli cartacei.

- giudizi definiti con pronuncia di revocazione n. 1
- giudizi per resa del conto (art. 141 c.g.c.) n. 1
- giudizi di opposizione al decreto di resa del conto (art. 142 c.g.c.) n. 1

→ ordinanze totali n. 20, di cui:

- n. 8 istruttorie
- n. 2 correzione/integrazione
- n. 1 rinvio
- n. 1 difetto competenza territoriale
- n. 1 di sospensione del giudizio
- n. 1 reclamo
- n. 2 convalida sequestro
- n. 4 ordinanze rito monitorio

→ ordinanze di proroga *ex art.* 68 c.g.c. n. 4

→ decreti n. 4, di cui

- n. 1 decreto di liquidazione spese gratuito patrocinio
- n. 3 decreti rito abbreviato

→ importo totale condanne pronunciate € 5.018.018,33

→ totale spese legali liquidate € 289.445,70

Revisione conti giudiziali

- decreti di estinzione adottati n. 849

b) Considerazioni

b.1) In merito al dato concernente l'entità complessiva degli importi liquidati a titolo di rimborso delle spese legali, a carico delle Amministrazioni di appartenenza e in favore di soggetti convenuti e risultati destinatari di pronunce a loro favorevoli, va ribadito

che, come già nell'anno 2020, la Sezione ha uniformato la determinazione di tali oneri alle tabelle recate dal d.m. 10 marzo 2014, n. 55 e ha tenuto conto dei criteri ivi previsti all'art. 4 (anche con riguardo alla posizione dei soggetti patrocinati dal medesimo legale/collegio di difesa), nonché del potere di compensazione attribuito dall'art. 31 c.g.c.

Il dato totale dei riconoscimenti a tale titolo [accertato dalla Segreteria in € 289.445,70-, importo al quale vanno ad aggiungersi la quota per spese generali (di solito pari al 5%) e l'IVA e il CPA dovuti per legge] è rilevante in termini assoluti e, ancor di più, se paragonato al dato relativo al 2019, accertato in € 200.936,00.

Si deve comunque ribadire ancora che gli esborsi in questione risultano dall'applicazione di criteri conformi alla disciplina di settore e osservare che, in ogni caso, offrono risposta al diritto di difesa costituzionalmente garantito ai convenuti.

b.2) Nel Settore conti giudiziali sono state emanate disposizioni intese a stabilire sia la ripartizione degli ambiti di competenza dei Magistrati istruttori, sia l'assegnazione del personale di revisione deputato dell'esame dei conti stessi. Altresì, sono stati fissati i risultati da raggiungere tendenzialmente nell'attività di verifica, in termini numerici e lavorativi.

Al fine di avviare un processo di formazione "sul campo" del personale, in un Settore caratterizzato per decenni da un sostanziale abbandono, si è ritenuto di utilizzare le risorse assegnate al finanziamento delle attività di supporto tecnico-organizzativo per lo smaltimento dell'arretrato e l'efficientamento dei processi.

In linea di continuità con la precedente esperienza progettuale, quindi, si è nuovamente scelto l'ambito dell'estinzione dei giudizi di conto attraverso la procedura già disciplinata dall'art. 2 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e attualmente regolata dall'art. 150 c.g.c.

Le lavorazioni hanno avuto luogo attraverso la esclusiva interrogazione del sistema informativo GIUDICO e l'esame degli atti in esso registrati e hanno consentito l'integrale digitalizzazione delle procedure finalizzate alla dichiarazione di estinzione con conseguente benefico snellimento del flusso lavorativo.

Le previsioni in tema di necessario protocollo informatico di tutti i documenti in entrata e in uscita (recate dagli artt. 50 e ss. del capo IV del d.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445 e dagli artt. 40 e ss. del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82) e l'effettiva -ormai quasi pluridecennale- adozione da parte di questa giurisdizione contabile di sistemi informativi e gestionali automatizzati, hanno reso infatti non rilevante, ai fini del compimento delle attività di verifica propedeutiche all'estinzione (quantomeno nell'ipotesi di assenza di atti registrati valevoli ai fini interruttivi), la consultazione e la gestione degli atti depositati in formato cartaceo, potendosi così evitare inutili appesantimenti e rallentamenti procedurali.

Il significativo risultato raggiunto nel 2020, innanzi riportato, rappresenta un importante abbattimento del numero di giudizi di conto, pendenti pur in assenza dei requisiti per l'esame nel merito, stante il maturare del termine di legge.

Si tratta di finalità che, nel consentire di concentrare in futuro le attività della Sezione su gestioni contabili recenti, si mostra punto di snodo imprescindibile ai fini di una effettiva rivitalizzazione delle funzioni di reale garanzia della corretta gestione del pubblico denaro e di definizione in termine di certezza dei rapporti giuridici ed economici tra amministratori e contabili, che sono alla base del giudizio necessario di conto.

Più a monte, come accennato, vi è l'obiettivo di consolidare le acquisizioni conoscitive nella materia dei conti giudiziali (caratterizzata da un alto livello di tecnicismo), di cui vi è stato seme nelle attività progettuali svolte dal personale.

Si auspica, cioè, un innalzamento del livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni, rivolte a incrementare le verifiche nel merito delle gestioni, di cui vi è già segnale.

c) Novità normative

Nella normativa emergenziale hanno trovato ingresso disposizioni destinate ad avere significativi riflessi sulla configurazione della responsabilità amministrativo-contabile.

L'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n.76, convertito in l. 11 settembre 2020, n. 120, ha infatti previsto quanto segue:

“1. All’articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso».

2. Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021 la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l’azione di responsabilità di cui all’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”.

Il primo comma pone problemi interpretativi in ordine sia alla natura (e conseguente decorrenza applicativa) della disposizione, sia all’inquadramento giuridico dell’elemento soggettivo e della condotta nelle fattispecie dannose di natura dolosa.

Il secondo comma, a sua volta, pone problemi interpretativi in ordine alla precisa individuazione dei danni cagionati da omissione o inerzia.

Nel rinviare l’analisi al dibattito dottrinario e giurisprudenziale, va chiarito che quanto ipotizzato, circa l’introduzione a titolo definitivo della seconda disposizione, esula dai limiti della presente relazione.

d) Giurisprudenza costituzionale

Due pronunce della Corte costituzionale, adottate nel 2020, hanno interessato il sistema processuale contabile.

d.1) Con sentenza n. 41/2020 la Consulta ha dichiarato l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 c.g.c., nella parte in cui non consentiva *«che il giudice, anche in caso di intervenuto proscioglimento nel merito per mancanza di uno degli elementi indicati dall’art. 31, comma 2, c.g.c., possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle tassativamente indicate dall’art. 31, comma 3, c.g.c.»*.

La pronuncia si fonda sul rilievo che il giudice *a quo* non aveva adeguatamente illustrato le ragioni per cui l’addizione invocata condurrebbe, nel caso concreto, quantomeno a valutare una pronuncia di compensazione delle spese di lite.

d.2) Con sentenza n. 61/2020 la Consulta, su deferimento della Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Umbria, ha dichiarato l'illegittimità, per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116.

La disciplina in parola prevedeva che l'ammontare del danno all'immagine, in ipotesi di assenteismo, era rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e che comunque l'eventuale condanna non poteva essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia.

e) Giurisprudenza della Sezione nel contenzioso amministrativo/contabile

Di seguito si illustrano le pronunce più significative nel contenzioso amministrativo/contabile, adottate dalla Sezione nel 2020.

Comunque si rinvia alla banca-dati istituzionale, per l'esame completo della giurisprudenza in materia.

Decreto n. 7/2020

Con il provvedimento in questione è stato dichiarato il non luogo a provvedere su un'istanza di rito abbreviato *ex art.* 130 c.g.c.

Il Collegio, ritenuta l'ammissibilità della richiesta, ha osservato che, nella prospettiva di una lettura costituzionalmente orientata della disciplina, *ex artt.* 24 e 111 Cost., l'accesso al rito abbreviato non può prescindere dalla verifica (pur se operata nei limiti di una fase a cognizione semipiena, come quella in parola) della rituale instaurazione del contraddittorio attraverso la regolare notifica di un atto di citazione recante *petitum* e *causa petendi* idonei a consentire al convenuto l'esercizio del proprio diritto di difesa.

Quindi ha reso la statuizione richiamata, in ragione della circostanza che la domanda risarcitoria, rispetto alla quale era stata avanzata la richiesta di rito abbreviato, si prestava a valutazioni di segno negativo (di carattere pregiudiziale e preliminare), da sottoporre a definitiva valutazione nella fase di merito a ciò deputata.

Sentenza n. 7/2020

In tema di danno all'immagine e di valutazione del *clamor fori*, nella pronuncia si afferma che l'accessibilità e la consultabilità dell'articolo giornalistico su siti *web*, al di là dell'effettiva conoscenza, appare molto più rilevante e potenzialmente foriera di discredito della notizia diffusa attraverso quotidiani cartacei; ciò in ragione della potenzialità dello strumento utilizzato a consentire la diffusione della notizia recante discredito su scala non strettamente locale, nonché la sua permanenza (tendenzialmente illimitata nel tempo) nel sistema di archivi informatici fruibili attraverso i c.d. motori di ricerca, salvo l'esperimento di apposite azioni a tutela della propria riservatezza e per l'affermazione del c.d. diritto all'oblio.

Sentenza non definitiva/ordinanza n. 8/2020

Nella pronuncia la Sezione ha osservato quanto segue in relazione alla l. 8 marzo 2017, n. 24, recante disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie:

- la disciplina in parola non può essere applicata a vicende esauritesi prima della sua entrata in vigore; essa, infatti, disegna compiutamente un nuovo sistema di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie e ha, pertanto, natura sostanziale, di talché le disposizioni di natura processuale, pure ivi contenute, non possono che leggersi in stretta e indispensabile connessione con il complesso del nuovo regime di responsabilità, non essendone ipotizzabile un'applicazione avulsa dall'intera vigenza del nuovo sistema;
- il termine decadenziale di cui all'art. 9, c. 2, della legge *de qua* riguarda l'azione di rivalsa della struttura sanitaria privata, e non l'azione di responsabilità amministrativa esercitata dal pubblico ministero, che è invece disciplinata dal successivo c. 5, il quale ultimo non prevede alcun termine di decadenza per l'azione del requirente;
- è manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 9, c. 2, della legge *de qua* in riferimento al principio di eguaglianza di cui all'art. 3, c. 1, della Costituzione: infatti, in tema di delimitazione della sfera di applicazione *ratione temporis* di normative che si succedono nel tempo, non contrasta di per sé, con il principio di eguaglianza, un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie ma in momenti diversi, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche.

Sentenza n. 37/2020

La pronuncia viene in rilievo per le precisazioni fornite in merito all'istituto del c.d. abbandono del processo, già disciplinato dall'art. 75 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, ora abrogato.

Nel dettaglio, la Sezione ha esaminato d'ufficio la questione dell'estinzione del processo per inattività ultrannuale, *ex art. 111 c.g.c.*, regolante, anche nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa di primo grado, l'istituto del c.d. abbandono.

In particolare, il c. 3 della norma citata prevede un'autonoma ipotesi di estinzione del processo che si verifica *"se per un anno non si sia presentata domanda di fissazione udienza o non si sia fatto alcun altro atto di procedura"*; il c. 4 stabilisce, poi, che *"l'estinzione opera di diritto ed è dichiarata, anche d'ufficio, con sentenza"*.

Venendo ai fatti di causa, la Sezione ha rilevato che, a fronte del versamento in atti della sentenza penale in data 9.2.2017, alla cui acquisizione era stata finalizzata la sospensione del giudizio, la procura regionale aveva depositato l'atto di riassunzione in data 15.6.2018, ben oltre il termine annuale stabilito dalla norma richiamata.

Al fine, il Collegio ha ritenuto inconferenti le argomentazioni svolte dal requirente per contestare l'applicabilità della suddetta disciplina, osservando che l'art. 111 c.g.c. è compreso nel capo VI ("Incidenti nel processo") del titolo III ("Rito ordinario") della parte II ("Giudizi di responsabilità"), per cui rientra tra quelle disposizioni per le quali è espressamente prevista, dall'art. 2 dell'allegato 3 al c.g.c., l'applicazione anche ai giudizi pendenti all'entrata in vigore del nuovo codice.

Sentenza n. 38/2020

La sentenza in commento, concernente il danno all'immagine derivato alla pubblica amministrazione da una condotta penalmente rilevante, si segnala perché, ai fini della sussistenza del pregiudizio, si è ritenuta decisiva la diffusione di un episodio di corruzione attraverso i mezzi di informazione su testate giornalistiche *on line* ovvero su *forum* e/o *blog*. Nello specifico si è fatta applicazione del principio secondo il quale la sussistenza del requisito della comunicazione con più persone e, quindi, del *clamor fori* è da ritenersi presunta qualora il messaggio diffamatorio sia *"inserito in un sito internet per sua natura destinato ad essere normalmente visitato in tempi assai ravvicinati da un numero*

indeterminato di soggetti, qual è il caso del giornale telematico, analogamente a quanto si presume nel caso di un tradizionale giornale a stampa, nulla rilevando l'astratta e teorica possibilità che esso non sia acquistato e letto da alcuno" (cfr. Cassazione, Sezione V, sentenza n. 16262/2008).

In tema di prescrizione, poi, il Collegio ha chiarito che con l'art. 1, c. 2, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, nel testo modificato dall'art. 3 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni nella l. 20 dicembre 1996, n. 639, il legislatore ha voluto stabilire il principio della decorrenza della prescrizione dal momento della conoscibilità obiettiva del danno, restando salvo il principio della conoscenza effettiva solo in caso di occultamento doloso. Tale ultima fattispecie, che non coincide con la commissione dolosa del fatto dannoso, richiede, ai fini della sua configurabilità, un'ulteriore condotta indirizzata a impedire la conoscenza dell'evento; e, comunque, perché di occultamento doloso si possa parlare, occorre un comportamento che, pur se può comprendere la causazione del fatto dannoso, deve tuttavia includere specificamente atti volti a prevenire il dissestamento di un danno ancora *in fieri* oppure a nascondere un danno ormai prodotto.

Sentenza n. 49/2020

La sentenza in esame ha ad oggetto la domanda di condanna dei convenuti al pagamento (in favore del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Regione Campania e di un Comune) della somma versata dal MEF sul conto "Risorse proprie dell'Unione europea" per le discariche non conformi presenti nel territorio campano, a seguito dell'accertamento [operato dalla Corte di Giustizia Europea, con sentenza 2.12. 2014 (causa C-196/13)] che la Repubblica Italiana non ha adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza della Corte di Giustizia Europea del 26.4. 2007 (causa C-135/05) ed è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti, in violazione delle direttive comunitarie relative ai rifiuti, ai rifiuti pericolosi e alle discariche di rifiuti [in particolare, all'art. 260, paragrafo I, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE].

Il Collegio ha richiamato la normativa dettata in materia dalla l. 24 dicembre 2012, n. 234 (anticipazione delle somme dovute all'UE da parte del MEF, a valere sull'apposito "Fondo per il recepimento della normativa europea" e successiva rivalsa sul soggetto inadempiente) e, con particolare riguardo a detta procedura di recupero, ha ricordato

(art. 43 commi 6, 7 e 8, l. n. 234/2012) che l'autorità ministeriale fissa la misura degli importi dovuti allo Stato con decreto che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati; decreto che, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, viene emanato previa intesa sulle modalità di recupero con l'ente stesso; in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, quindi, all'adozione del titolo esecutivo provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

Il Collegio, quindi, ha dato atto del permanere della sospensione del procedimento di rivalsa (*recte*: della decorrenza del termine di 90 giorni fissato nella nota di avvio della procedura di rivalsa da parte del MEF), già deliberata dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni in data 26.5.2016, anteriormente al deposito dell'atto di citazione avvenuto il 23.12.2016; ne ha tratto, pertanto, la convinzione dell'assenza di un danno attuale riferibile ai convenuti titolari di funzioni nell'ambito delle amministrazioni regionali e comunali, con conseguente inammissibilità/improcedibilità dell'azione risarcitoria.

Ha poi osservato che la sospensione dei termini del procedimento di rivalsa non consente né di accertare, né di escludere l'eventuale contributo causale da imputare allo Stato, perché l'accertamento positivo del medesimo non potrebbe che influire sulla rideterminazione degli importi richiesti in citazione. E ciò senza escludere l'ipotesi che l'entità/importanza del contributo causale eventualmente accertato a carico dello Stato e dei suoi organi potrebbe giungere a escludere il contributo causale degli enti territoriali, incidendo sulla entità dell'ammontare del risarcimento, fino ad azzerare il valore dell'importo richiesto a titolo di danno da accollare a questi ultimi.

Infine, richiamata l'ordinanza n. 20701/2013 della Corte di cassazione, SS.UU., affermativa della giurisdizione della Corte dei conti rispetto a tutte le fattispecie di protezione del bilancio dell'Unione europea dalle frodi, in applicazione del principio di 'assimilazione' (in forza del quale gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali, con la conseguenza che gli Stati sono tenuti ad agire con gli stessi mezzi e adottando le stesse misure che sono previste dal diritto interno per la protezione dei medesimi beni giuridici), il Collegio ha prospettato il tema della reale possibilità di rinvenire un danno erariale nelle ipotesi, come quella che ne occupava, in cui debba riconoscersi proprio nell'U.E. la 'Amministrazione diversa da quella di appartenenza' che

possa conseguire vantaggi riconducibili alla medesima condotta causativa dell'evento in tesi pregiudizievole per l'erario nazionale; vantaggi, in quanto tali, valutabili *ex art.* 1, c. 1-*bis*, della l. n. 20/1994 ai fini di escludere (o almeno ridimensionare) il pregiudizio.

Sentenza n. 50/2020

La pronuncia riguarda il danno erariale asseritamente cagionato dai convenuti all'azienda ospedaliera di appartenenza per effetto di una condotta caratterizzata da colpa grave [ossia "violazione dei doveri d'ufficio, ritardi, inadempimenti, inerzia, trascuratezza e negligenza nelle iniziative finalizzate alla rinegoziazione contrattuale"] nell'attuazione del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella L. 7 agosto 2012, n. 135, in particolare per la mancata applicazione, in materia di *spending review*, dell'art. 15, c. 13, lett. a).

Nello specifico, costoro avrebbero omesso di ridurre, nella prescritta percentuale, i costi della spesa sanitaria derivanti dall'esecuzione di contratti aventi ad oggetto i servizi di gestione, conduzione, manutenzione, riqualificazione e ammodernamento degli impianti tecnologici, elettrici e degli elevatori dell'azienda ospedaliera.

Il Collegio ha ritenuto infondata la richiesta risarcitoria, per mancata prova:

- sia della colpa grave [dagli atti emergeva, invero, la pronta attivazione dei convenuti volta a rinegoziare i contratti; l'impossibilità di accettare proposte alternative, salvo esporre l'azienda al concreto rischio di gravi disservizi e di costi magari superiori; la mancanza di validi strumenti giuridici utilizzabili dall'amministrazione per rescindere il contratto senza costi aggiuntivi];

- sia dell'esistenza di danni [sul punto si è evidenziato che l'ipotesi accusatoria riposava sul presupposto interpretativo secondo cui la mancata riduzione dei costi contrattuali nella misura del 5%, in seguito alla rinegoziazione imposta dalla normativa citata, si sarebbe tradotta inevitabilmente in un danno per l'amministrazione sanitaria, atteso che la spesa per ogni singolo contratto in essere, nella misura del 5%, avrebbe dovuto considerarsi priva di utilità e dunque dannosa. L'assunto, però, non è stato condiviso atteso che la disciplina in parola non postulava la necessità di procedere sempre e comunque alla riduzione dei costi contrattuali nella misura del 5% (poi incrementata al 10% a decorrere dal 1° gennaio 2013), ma impegnava le amministrazioni interessate,

assai più semplicemente, a cercare di conseguire risparmi di spesa attraverso oculate rinegoziazioni, senza limitare l'autonomia contrattuale delle parti coinvolte, né conculcare in alcun modo la discrezionalità delle amministrazioni interessate circa la effettiva opportunità e convenienza di tali operazioni)].

Sentenza n. 81/2020

La pronuncia riguardava il danno erariale asseritamente cagionato dai convenuti all'azienda sanitaria di appartenenza per effetto di una condotta caratterizzata da colpa grave (ossia "violazione dei doveri d'ufficio, ritardi, inadempimenti, inerzia, trascuratezza e negligenza nelle iniziative finalizzate alla rinegoziazione contrattuale") nell'attuazione del d.l. n. 95/2012, convertito nella l. n. 135/2012, in particolare per la mancata applicazione, in materia di *spending review*, dell'art. 15, c. 13, lett. a).

Il Collegio ha ritenuto infondata la richiesta risarcitoria, in assenza della prova della colpa grave e dell'effettiva sussistenza di un danno, escludendo, anche in ragione della presenza di valide argomentazioni delle controparti, la rilevanza al riguardo della consulenza tecnica di parte affidata dal requirente a un soggetto che aveva rivestito il ruolo di *sub commissario ad acta* per l'attuazione del piano regionale di rientro.

La decisione viene in rilievo proprio rispetto a tale ultima circostanza.

Il Collegio, invero, ha chiarito che il c.t.p. del pubblico ministero, pur svolgendo compiti ausiliari diversi da quelli del consulente tecnico d'ufficio nominato *ex art. 97 c.g.c.* e che lo rendono, a differenza di quest'ultimo, non ricusabile *ex art. 24 c.g.c.*, esercita pur sempre una fondamentale attività di supporto all'inquirente nello svolgimento dei compiti connessi al peculiare *munus* pubblico di cui è titolare quest'ultimo.

In tale *munus* si cumulano funzioni della parte processuale (che tutela interessi pubblici generali per natura indisponibili) e funzioni di tutela dell'ordinamento (tese anche all'accertamento della verità storica).

Invero, in attuazione dei principi del giusto processo (art. 111 Costituzione), sussiste l'obbligo per il procuratore contabile di svolgere l'attività istruttoria non solo in funzione della formazione di prove a carico del presunto responsabile, ma anche a discarico di quest'ultimo (art. 55 c.g.c.), in analogia a quanto già previsto nel processo penale dall'art. 358 c.p.p.

Il Collegio, pertanto, ha concluso che l'evidente difetto di terzietà del perito, a differenza di quanto previsto nel processo penale e in assenza di una specifica previsione in tal senso da parte del codice di giustizia contabile, pur non viziando la legittimità né della perizia, né (in via derivata) dello stesso atto introduttivo, finisce comunque per compromettere in modo esiziale la fondatezza della ricostruzione accusatoria e degli addebiti ivi contenuti.

Sentenza n. 136/2020

La sentenza ha accolto la pretesa risarcitoria concernente differenze stipendiali illegittimamente percepite da un dipendente comunale in relazione all'incarico dirigenziale attribuitogli pur in assenza dell'indefettibile requisito del possesso del diploma di laurea, nel periodo dal 4/7/2013 alla data del 26/5/2015, di conseguimento del titolo di studio.

Nella decisione si è evidenziato che la reggenza di incarichi dirigenziali all'interno dell'ente non avrebbe potuto essere che temporanea, mentre nel caso di specie la relativa attribuzione al dipendente comunale, mediante tre decreti sindacali, è avvenuta con continuità nel periodo 2013/2015.

Si è precisato, inoltre, che il diploma costituisce requisito essenziale per l'accesso alle qualifiche dirigenziali nel rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, trattandosi di un requisito di base, necessariamente propedeutico.

È stata, pertanto, disattesa la deduzione difensiva secondo la quale il rilevato pubblico nocumento non sarebbe insorto dal momento che le prestazioni professionali erano state congrue rispetto all'incarico dirigenziale; ciò nel rilievo che la presenza dei requisiti prescritti *ex lege* è necessaria per considerare pieno il risultato ottenuto, non potendosi ritenere tale quello derivante da una prestazione lavorativa erogata da soggetto non titolato.

Sentenza n. 140/2020

Nella pronuncia il Collegio ricorda che il Giudicante non può supplire, con il dispiegamento di una propria ufficiale attività di ricerca della prova, al difetto di allegazione probatoria del requirente e delle parti private, rientrando nelle sue facoltà l'acquisizione

solo di ulteriori elementi di giudizio atti a confortare il proprio convincimento nella valutazione del quadro offerto dai contendenti o che sfuggano alla disponibilità di questi ultimi, senza tuttavia che gli sia preclusa la facoltà di porre a fondamento della decisione le nozioni di fatto che rientrano nella comune esperienza e di desumere argomenti di prova dal comportamento tenuto dalle parti nel corso del processo.

Ciò premesso, si è osservato che nel caso di specie, pur allegando i fatti posti a fondamento della domanda, il pubblico ministero ha ommesso del tutto di produrre le prove documentali che ne avrebbero dovuto comprovare la sussistenza, limitandosi a richiamare quanto già prodotto in sede cautelare.

Al riguardo, la circostanza che tale produzione fosse avvenuta, appunto, nel corso del precedente giudizio cautelare non esimeva affatto l'attore dall'onere di produrre la documentazione ritenuta necessaria anche nel giudizio di merito, ai sensi dell'art. 86, c. 2, lettera f), c.g.c., trattandosi di due giudizi formalmente distinti e atteso che, secondo un principio applicabile anche al processo contabile, il procedimento cautelare termina con l'emissione dei provvedimenti all'esito della fase innanzi al giudice monocratico, ovvero di quella di reclamo al Collegio.

Il successivo processo di cognizione, avente ad oggetto il diritto cautelato, ne rimane necessariamente separato e richiede per la sua instaurazione un'autonoma domanda giudiziale proposta nelle forme di rito e avente uno specifico contenuto di merito.

Pertanto, tra il giudizio cautelare *ante causam* e il giudizio di merito non esistono legami tali da consentire automaticamente acquisiti al secondo i documenti prodotti nel corso del primo, limitandosi il codice di rito contabile a stabilire che con l'ordinanza di accoglimento, ove la domanda sia stata proposta prima dell'inizio della causa di merito, viene fissato un termine non superiore a 60 giorni per il deposito dell'atto di citazione presso la Segreteria della Sezione giurisdizionale regionale.

Di conseguenza, al di là di una mera funzione propulsiva del giudizio di merito, ascrivibile all'assegnazione di un termine per darvi ingresso attraverso il deposito dell'atto di citazione, nella disciplina codicistica non si rinvencono disposizioni derogatorie quanto alle modalità di allegazione e produzione documentale valevoli per tutti i giudizi di merito, siano o meno questi successivi a un precedente giudizio cautelare *ante causam*.

Sentenza n. 153/2020

La pronuncia si segnala per l'analisi svolta circa i caratteri della notizia di danno.

La difesa del convenuto aveva eccepito la nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 51, commi 1 e 2, c.g.c., lamentando l'assenza di una specifica e concreta notizia di danno, atteso che le circostanze illustrate negli esposti, da cui aveva preso le mosse la vertenza, sarebbero state alla base del licenziamento disciplinare, poi annullato dal tribunale del lavoro.

Il Collegio ha rimarcato, al riguardo, che l'art. 51 c.g.c. rinviene il proprio antecedente storico nell'art. 17, c. 30 *ter*, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, di cui è sostanzialmente riproduttivo.

Richiamata quindi la sentenza delle SS.RR. n. 12/2011/QM, ha osservato che la disposizione di cui si tratta permane nel solco dei principi costituzionali di riferimento, ove venga intesa nel senso che la sanzione della nullità colpisce solo gli atti istruttori e processuali che trovino origine in mere supposizioni, o che siano espressione di una impropria (e non consentita) forma di controllo.

Sicché, deve ritenersi che l'istruttoria è avviata in modo legittimo ove non sia effetto di una attività di controllo generalizzato, ma tragga origine in circostanze, portate a conoscenza del requirente, delle quali siano delineati i caratteri di differenziazione rispetto a comuni notizie non specifiche e soprattutto laddove vengano rappresentati possibili profili di danno alle pubbliche finanze.

I requisiti di specificità e concretezza, in sostanza, costituiscono un presupposto obiettivo per poter promuovere l'azione risarcitoria; requisiti che, operando su un piano di priorità logico-giuridica rispetto al merito, prescindono dalla fondatezza della notizia di danno, il cui accertamento è demandato al giudizio contabile.

Sentenza n. 155/2020

La pronuncia afferma l'inesistenza della giurisdizione del giudice contabile rispetto alla posizione del soggetto che, collocato in quiescenza, abbia continuato ad occupare *sine titulo* l'alloggio di servizio rientrante nel demanio marittimo, precedentemente assegnatogli.

La fattispecie, invero, integra un inadempimento di natura squisitamente contrattuale (in quanto tale, sottoposto alla giurisdizione del G.O.) e non la violazione di obblighi di servizio, idonea a radicare la giurisdizione della Corte dei conti.

Sentenza n. 168/2020

Nella sentenza viene scrutinata la posizione di uno dei convenuti, nei cui confronti la Sezione aveva disposto la rinnovazione della notifica dell'atto di citazione, secondo le modalità previste dagli artt. 37 e 77 del d.lgs. 3 febbraio 2011, n. 71, sul presupposto che lo stesso risultasse ufficialmente residente all'estero (Malta).

La procura regionale, nel depositare la documentazione relativa all'infruttuoso tentativo di notifica, aveva prodotto una nota dell'Ambasciata italiana a Malta, di data anteriore all'ordine di rinnovo dell'adempimento e rivolta all'Ufficio UNEP della Corte d'Appello di Napoli, dalla quale risultava che il convenuto già dal 1° marzo 2019 era stato cancellato dall'AIRE e dichiarato irreperibile.

Il Collegio, pur dando atto che la giurisprudenza più recente della Suprema Corte lascia intravedere qualche apertura nelle ipotesi di notificazione di atti processuali non andati a buon fine, consentendo la ripetizione del procedimento di notifica in assenza di responsabilità del notificante (SS.UU., 15.7.2016, n. 14594; Sezione III, 11.4.2016, n. 6982), ha ritenuto che tale orientamento non si attagliasse alla fattispecie in esame, nella quale non ricorreva alcuna prova né di fatti eccezionali non imputabili al notificante (da provarsi debitamente), né dell'ignoranza incolpevole del luogo di residenza del soggetto cui l'atto era diretto (Sezione giurisdizionale Sardegna, n. 79/2017).

In particolare, dalla documentazione versata in atti dalla Procura risultava comprovato il contrario, atteso che l'Ufficio, sebbene reso edotto della cancellazione dall'AIRE e della dichiarazione d'irreperibilità del convenuto, non aveva effettuato alcuna nuova indagine anagrafica né, comunque, alcun tentativo di notifica dell'atto introduttivo con le diverse formalità previste dall'art. 143 c.p.c.

Tale inosservanza, a giudizio del Collegio, assumeva connotazioni assorbenti che precludevano ulteriori rimessioni in termini della parte rimasta inerte e concretava una ipotesi di estinzione parziale del giudizio, ai sensi dell'art. 86, c. 5, e dell'art. 111, c. 1, c.g.c.

Sentenza n. 188/2020

Nella decisione il Collegio ha precisato che l'azione revocatoria costituisce un'azione autonoma rispetto a quella che, attraverso l'ordinario giudizio di responsabilità, è rivolta all'accertamento del credito erariale: la prima, infatti, non persegue finalità di restituzione, bensì mira a conservare la garanzia generica sul patrimonio del debitore in favore del creditore che agisce in revocatoria.

Ne discende che l'esposizione dei fatti dev'essere circoscritta alla dimostrazione delle condizioni richieste dall'art. 2901 c.c., ossia dell'esistenza di un valido rapporto di credito tra il creditore che agisce in revocatoria e il debitore disponente; della lesione della garanzia patrimoniale a seguito del compimento da parte del debitore dell'atto traslativo (c.d. *eventus damni*); della consapevolezza, da parte del debitore, della lesività del proprio atto di disposizione nei confronti della garanzia patrimoniale (c.d. *scientia damni*).

Sentenza n. 198/2020

La pronuncia si segnala per i chiarimenti forniti dalla Sezione circa il contenuto dell'invito a dedurre e dell'atto di citazione.

In particolare:

- i vincoli formali e redazionali dell'atto di citazione, che impongono una soglia di determinatezza tratteggiata dagli artt. 163 e 164 c.p.c., non possono essere aggirati facendo ricorso a un indistinto richiamo ai documenti e agli atti di causa: i documenti, infatti, hanno una funzione probatoria e non sono perciò utilizzabili per surrogare un'allegazione carente;
- l'onere di deduzione dei fatti posti a fondamento della pretesa, come richiesto anche dall'art. 163, n. 4, c.p.c. in modo speculare all'art. 86, c. 2, lett. e), c.g.c., va adempiuto in primo luogo operandone una precisa descrizione; sicché, quando tale deduzione sia mancata, a nulla rileva che i fatti possano per avventura risultare provati all'esito della lite, per la semplice ragione che, in mancanza di tempestiva deduzione, essi non sono mai entrati a far parte del *thema decidendum*;
- ai sensi dell'art. 67, c. 1, c.g.c., già nell'invito devono essere espressi dal pubblico ministero gli elementi essenziali del fatto, di ciascuna condotta riprovevole e del contributo causale alla realizzazione del danno contestato.

Sentenza n. 218/2020

La pronuncia riguarda il presunto danno erariale derivante dalla stipula/proroga di un rapporto di locazione di un complesso immobiliare, appartenente al demanio comunale, a favore di un'associazione sportiva (Circolo del Tennis), a prezzi notevolmente inferiori rispetto ai valori di mercato, ad opera della S.p.A. affidataria della gestione del patrimonio immobiliare pubblico.

Il Collegio ha escluso l'esistenza della colpa grave denunciata, stante *in primis* la disorganicità del dato normativo di riferimento (almeno nel periodo cui si collegava la condotta contestata).

Al riguardo, ha osservato che il regolamento comunale in materia, nel suo riferirsi all'assegnazione, in favore di associazioni di volontariato, di locali commerciali, artigianali o con diversa destinazione, nonché dei capannoni a uso non residenziale che rientrano nella disponibilità del Comune, non sembra esaurire le tipologie di beni, ricompresi nel patrimonio comunale, suscettibili di essere concessi in locazione a un canone agevolato; né pare esaurire le possibili previsioni di disposizione di tutela in favore di soggetti che perseguono finalità ritenute meritevoli di speciale protezione.

Ha quindi osservato che non appare irrazionale tenere conto dell'esistenza di una pluralità di orientamenti in merito al carattere generale della l. 11 luglio 1986, n. 390, in quanto, sebbene la stessa sia rivolta a disciplinare la concessione o la locazione di beni statali, nondimeno, nella parte relativa ai canoni "ricognitori", è stata richiamata dall'art. 3, c. 66, della l. 28 dicembre 1995, n. 549 (che invece disciplina la concessione di aree e impianti sportivi da parte di comuni e province) e, analogamente, da talune disposizioni adottate da regolamenti locali.

Pertanto, si è fatto notare che, a rendere ancor meno chiaro il quadro normativo di riferimento, vi è la circostanza che, all'atto della stipula del contratto, la l. n. 390/86 era in vigore e solo in seguito è stata abrogata dal d.p.r. 13 settembre 2005, n. 296, che però, nell'ambito delle disposizioni non più in vigore, non menziona anche l'art. 3, c. 66, della l. n. 549/95.

Si è poi aggiunto che, benché nel contratto di appalto fosse testualmente prevista un'attività di assistenza e consulenza legale da parte della concessionaria, nondimeno spet-

tava all'assessore al patrimonio e al dirigente del servizio patrimonio fornire all'affidataria le linee-guida per la corretta gestione del rapporto con l'utenza, sulla base degli atti deliberativi del consiglio comunale e della giunta; nonché effettuare il controllo sull'operato della stessa, *“prendendo anche in considerazione la rescissione del contratto”*.

Inoltre, sono state richiamate le disposizioni attraverso le quali la Carta costituzionale delinea una tutela dello sport (artt. 2, 3, 13, 18, 32 e 33); ovvero, nello specifico, gli artt. 4 e 35 che riguardano lo sport professionistico. A livello di legislazione ordinaria, poi, tutto ciò si è tradotto in normative di favore, specie a livello fiscale, per gli enti e le associazioni affiliati al CONI e per gli enti di promozione sportiva.

Infine, si è rilevato che gli immobili costituenti il cespite sono stati valutati, al fine del calcolo del corrispettivo del contratto di locazione, distinguendo tra le superfici *“sportive”* cui si è ritenuto applicabile un canone ricognitivo e quelle *“non sportive”* per le quali il corrispettivo è stato determinato applicando i valori di mercato.

Sentenza n. 220/2020

La pronuncia si segnala per l'analisi dei limiti della giurisdizione contabile e per le precisazioni svolte in tema di funzione dell'invito a dedurre.

Rispetto al primo profilo (difetto di giurisdizione stante l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali dell'amministrazione) il Collegio ha precisato che l'art. 1 della l. n. 20 del 1994, come in seguito modificato, non ha introdotto un confine alla giurisdizione della Corte dei conti, ma ha posto un limite alla responsabilità amministrativa che si aggiunge a quelli indicati dallo stesso art. 1 al fine di disegnarne le peculiari connotazioni distintive rispetto alla responsabilità di diritto comune. Pertanto, il limite in questione va posto in correlazione con l'art. 1, c. 1, della l. 7 agosto 1990, n. 241, il quale stabilisce che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi ai criteri di economicità ed efficacia, che costituiscono specificazione del principio enunciato dall'art. 97, c. 1, della Costituzione e che hanno assunto rilevanza sul piano della legittimità dell'azione amministrativa.

In sostanza, la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti; e la viola-

zione di tali criteri può assumere rilievo anche nel giudizio di responsabilità, dal momento che l'antigiuridicità della condotta costituisce un presupposto necessario (anche se non sufficiente) alla valutazione della colpevolezza del suo autore.

In sintesi, la Corte dei conti può *“verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, dal momento che anche tale verifica è fondata su valutazioni di legittimità e non di mera opportunità”*.

In tema di invito a dedurre, quindi, il Collegio ha respinto l'eccezione di nullità/inammissibilità della citazione per omessa valutazione delle difese svolte dal convenuto in sede di controdeduzioni all'invito a dedurre, del quale ha precisato la duplice funzione: la prima, di assicurare la massima completezza istruttoria per evidenti ragioni di economia processuale; la seconda, di consentire al presunto responsabile di svolgere le proprie argomentazioni a difesa al fine di pervenire all'archiviazione della vertenza.

Ne ha desunto che all'invito non può essere riconosciuta alcuna funzione volta a instaurare una contrapposizione dialettica tra pubblico ministero e persone invitate a fornire deduzioni, funzione questa propria del processo che si instaura dinanzi a un giudice terzo, per cui nessuna lesione del diritto di difesa può realizzarsi in questa fase.

Pertanto, anche la mancata valutazione delle deduzioni svolte dall'invitato non comporta di per sé la nullità dell'atto introduttivo, dovendosi ritenere che tali difese siano state implicitamente valutate come inidonee a giustificare l'archiviazione della causa.

Sentenza n. 256/2020

La sentenza fornisce precisazioni in tema di utilizzo degli elementi di prova nel giudizio contabile.

In particolare, precisa che il giudice contabile, a differenza di quello penale, può trarre argomenti di prova da tutti gli elementi in suo possesso, ivi compresi quelli che provengono dal processo penale stesso. Il legislatore, infatti, ha previsto un regime di circolazione degli elementi probatori tra vari processi (penale, civile, amministrativo e contabile), volto, in armonia con il principio della ragionevole durata del processo, a non disperdere l'attività compiuta dai vari plessi giudiziari, disciplinando la loro valenza a seconda del livello di accertamento raggiunto.

In base a dette prove, il giudice forma il proprio libero convincimento, *ex artt.* 115 e 116 c.p.c. (ora artt. 94 e 95 c.g.c.), fornendone adeguata motivazione che evidenzia il percorso

logico e giuridico che lo ha condotto alla decisione, senza che ciò implichi la necessità della dettagliata confutazione di tutte le prove e/o argomentazioni contrarie.

Ebbene, in assenza di tassatività tipologica dei mezzi di prova, desumibile dall'art. 94, c. 4, c.g.c., la consolidata giurisprudenza annovera tra le prove cd. atipiche non solo gli elementi raccolti in altri giudizi, civili o penali, ma anche le sentenze rese all'esito di patteggiamento.

Del resto, tale tipologia di sentenza, appartenendo all'ampio *genus* delle pronunce di condanna (come previsto dall'art. 445, c. 1, c.p.p.), è stata oggetto, negli ultimi anni, di un processo di assimilazione alle sentenze di condanna pronunciate all'esito di giudizio ordinario.

Siffatto approccio è risultato in linea con la giurisprudenza sia della Corte costituzionale (che, nella sentenza n. 336/2009, ha ravvisato un "principio di sistema" che parifica le due tipologie di sentenze di condanna), che della Corte di cassazione (che ha ritenuto estensibili alla sentenza *ex art. 444 c.p.p.* tutte le conseguenze penali della pronuncia di condanna non espressamente escluse - cfr. Cass., SS.UU. n. 17781/2006).

Alla stregua di questi autorevoli approdi ermeneutici, è stato osservato che la condanna su richiesta delle parti ha comunque un particolare valore probatorio, vincibile solo attraverso specifiche prove contrarie, anche in ragione del contenuto sostanzialmente 'confessorio' delle ammissioni che fondano la richiesta di applicazione della pena e la loro natura di 'non contestazione' dei fatti posti a base dell'imputazione penale.

I fatti oggetto delle sentenze di patteggiamento rappresentano, dunque, la base del procedimento indiziario del giudice contabile, di cui costituiscono indizi gravi, precisi e concordanti, stante l'accertamento di responsabilità, seppur sommario, effettuato dal GIP, comunque chiamato a verificare l'assenza di condizioni di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 del c.p.p.

Sentenza n. 260/2020

La pronuncia ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile in relazione al danno alla concorrenza asseritamente cagionato dal convenuto (un *ex* prefetto) ad Enav S.p.A. ed Equitalia S.p.A., amministrazioni diverse da quella di appartenenza.

La questione era stata sollevata nel presupposto che per entrambe le società difettavano i requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte di cassazione per la sussistenza

della giurisdizione contabile sugli enti di natura societaria (integrale partecipazione pubblica, controllo analogo, svolgimento dell'attività prevalentemente in favore dell'ente partecipante).

Il Collegio ha affermato che l'eccezione doveva ritenersi fondata piuttosto per la diversa qualificazione da attribuire alla fattispecie di danno ipotizzata dal requirente. In particolare, ha rilevato che il danno alla concorrenza rappresenta il danno subito dalla pubblica amministrazione nelle ipotesi di stipulazione di contratti in violazione delle regole ad evidenza pubblica che impongono il previo esperimento di una gara al fine di garantire la possibilità di scegliere, nell'ambito di un adeguato numero di imprese partecipanti, la migliore offerta conseguibile per l'acquisizione di beni e servizi oggetto della gara.

Nel caso in esame, invece, la Procura aveva prospettato la sussistenza di un danno alla concorrenza per una fattispecie non riconducibile a detta tipologia, in quanto relativa al mancato tempestivo esercizio da parte delle stazioni appaltanti (Equitalia ed Enav) del diritto alla risoluzione dei contratti di appalto del servizio di portierato per le loro sedi.

Trattandosi, pertanto, di una fattispecie di danno da responsabilità extracontrattuale, da azionare eventualmente nei confronti dell'Ufficio Territoriale del Governo da parte delle stazioni appaltanti, il Collegio ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile in favore del giudice amministrativo (art. 30, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, azione di condanna della P.A.).

Sentenza n. 321/2020

La pronuncia riguarda una fattispecie di danno erariale consistente nell'indebito finanziamento, da parte di una azienda speciale di un Comune, delle perdite di esercizio di una società partecipata dalla prima.

Il Collegio ha affermato, in particolare, la dannosità della ricapitalizzazione delle perdite della partecipata (nella specie, superiore al terzo del capitale sociale), anche perché effettuata senza un'adeguata motivazione economico-finanziaria e senza che fosse previsto un piano di rientro.

Data la complessità della motivazione del provvedimento, si rinvia al medesimo per il dettaglio delle argomentazioni.

[sul punto si richiama anche la sentenza n. 322/2020, alla quale si rinvia].

Sentenza n. 351/2020

La fattispecie di danno contestata concerneva la retribuzione illecitamente elargita da un ente locale in relazione a un indebito conferimento di un incarico dirigenziale esterno.

La decisione in esame è di interesse perché il Collegio ha ricostruito i presupposti in presenza dei quali è possibile ricorrere ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa *ex art. 7, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001* (la difesa sosteneva, infatti, che il conferimento andava ricondotto a tale tipologia di contratto) e ha affermato che la vicenda andava riferita, invece, alla tipologia degli incarichi dirigenziali extra posizione organica, previsti e disciplinati dal c. 2 dell'art. 110 TUEL, come ritenuto dal requirente.

Quindi ha fatto il punto sui requisiti, giurisprudenziali e normativi, da riscontrare in caso di reclutamento ai sensi dell'articolo 110, c. 2, per concludere che nel caso di specie l'incarico in questione era stato indebitamente conferito, in violazione della normativa di riferimento e dei canoni di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c. a cui deve ispirarsi comunque la pubblica amministrazione quando agisce con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro ai sensi dell'art. 5, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001; nonché dei superiori principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, oltreché della trasparenza, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa.

Pertanto, la Sezione ha riconosciuto la responsabilità del sindaco e dei componenti della giunta per aver dato impulso e continuità alla procedura di assunzione extra pianta organica in discussione, in assenza di una coerente e adeguata motivazione e con modalità che, oltre a non rispettare la normativa di riferimento, non hanno garantito l'imparzialità, la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa.

Sentenza n. 384/2020

Nella fattispecie il Collegio ha dichiarato la nullità dell'atto di citazione per genericità e indeterminazione.

Al fine ha richiamato il pacifico orientamento della Corte di cassazione (n. 17495/ 2011; id., n. 26662/2007) secondo cui i vizi concernenti la cd. *editio actionis* (quali la omissione o l'incertezza relativi al *petitum* o alla *causa petendi*) sono rilevabili d'ufficio e, poiché incidono sulla struttura dell'azione determinandone l'inadeguatezza al modello di legge (strutturato in modo da consentire non solo un'adeguata difesa al convenuto, ma anche l'adozione di una pronunzia di merito, presupposto del formarsi di un giudicato sostanziale), non possono essere sanati dalla costituzione in giudizio.

In tali casi, secondo la Corte nomofilattica, non può farsi applicazione delle regole contenute negli artt. 156, c. 3, e 157 c.p.c., essendo la nullità prevista in funzione di interessi che trascendono quelli del solo convenuto.

Nello specifico, il Collegio ha ritenuto inapplicabile l'istituto dell'integrazione disciplinato dal c. 7 dell'art. 86 c.g.c., in quanto la citazione presentava insanabili lacune, rientranti nelle previsioni delle lettere c), e) ed f) del c. 2 dell'art. 86, non alternative l'una all'altra (circostanza che, a tenore del c. 6, avrebbe aperto la strada all'integrazione ai sensi del c. 7), bensì contemporaneamente presenti.

Sentenza n. 387/2020

La fattispecie esaminata concerneva il danno cagionato ad una università a seguito del mancato riversamento dei compensi derivanti da una serie di incarichi svolti dal convenuto, in assenza delle preventive autorizzazioni datoriali e in condizione di incompatibilità con l'attività di professore a tempo pieno e indeterminato esercitata all'epoca dei fatti.

Una seconda voce di danno contestata riguardava, poi, le differenze retributive asseritamente percepite *sine titulo* rispetto al regime a tempo definito, per il quale vi sarebbe dovuta essere apposta opzione.

La decisione, oltre a delimitare il perimetro della giurisdizione contabile in tema di svolgimento di attività extra-istituzionale da parte dei pubblici dipendenti in difetto di autorizzazione datoriale *ex art.* 53, c. 7 e 7-bis, del d.lgs. n. 165/2001, nonché a ricostruire in maniera dettagliata la normativa di riferimento e le finalità dalla stessa perseguite, ha esaminato puntualmente il confine tra l'attività consulenziale di tipo scientifico (liberamente esercitabile dal docente a tempo pieno *ex art.* 6, c. 10, l. 30 dicembre 2010, n. 240) e quella di tipo libero-professionale (inibita dall'art. 6, c. 9, legge citata).

In particolare, ha affermato che il c. 10 non ha svincolato l'attività libero-professionale per i professori a tempo pieno, in deroga a quanto previsto dal precedente c. 9: una siffatta opzione ermeneutica, infatti, oltre a trovare insormontabile ostacolo proprio nel testuale divieto sancito dall'art. 6, c. 9, della l. n. 240/2010 ("*L'esercizio di attività libero-professionale è incompatibile con il regime di tempo pieno*"), finirebbe per privare di significato la fondamentale distinzione tra attività a tempo pieno e a tempo definito, cui è correlato un diverso trattamento retributivo in ragione della differente incidenza del vincolo di esclusiva.

Nel dare continuità, ai fini dell'*actio finium regundorum* tra i concetti di "consulenza scientifica" e di "attività libero-professionale", alla più recente e attenta giurisprudenza contabile (Sezione giurisdizionale per la Lombardia, sentenza n. 11/2020), il Collegio ha disatteso le articolate argomentazioni difensive tese a ravvisare, nella vicenda, singole attività di collaborazione e consulenza scientifica liberalizzate dall'art. 6, c. 10, della cd. "legge Gelmini", non reputando sufficiente, al fine, la circostanza che i risultati degli studi e delle ricerche siano stati trasfusi in numerose pubblicazioni scientifiche di respiro internazionale.

In conclusione, il Collegio ha precisato che, pur alla luce dell'inegabile liberalizzazione operata dall'art. 6, c. 10, della l. n. 240/2010 rispetto alle "attività di consulenza e collaborazione scientifica" (che ha consentito ai docenti a tempo pieno l'espletamento di prestazioni consulenziali finalizzate alla diffusione della propria conoscenza di particolare spessore, a vantaggio della collettività), è comunque evidente che giammai l'attività in questione possa tradursi, con effetti vantaggiosi più per l'erogante che per la collettività, in una sorta di "impegno parallelo", esorbitante, per frequenza e riscontri economici, rispetto all'ammontare dello stipendio e attuato senza alcuna preventiva comunicazione all'ateneo di appartenenza, dunque in assenza di valutazione della sussistenza di eventuali conflitti d'interesse rispetto all'attività istituzionale della docenza universitaria a tempo pieno.

Va precisato che il secondo profilo di danno, cui si è fatto cenno, non ha trovato riconoscimento.

Sentenza n. 393/2020

La pronuncia chiarisce i presupposti di applicabilità della c.d. “scriminante politica”, disciplinata all’art. 1, c. 1-ter, della l. n. 20/94, come novellato dalla l. n. 639/1996.

Al riguardo si è chiarito che l’istituto non introduce alcuna apodittica clausola di salvaguardia per i titolari degli organi politici, ma comporta l’attenta valutazione delle singole vicende dannose al fine di verificare se le condotte di costoro abbiano o meno rivestito una mera finalità di indirizzo.

Laddove infatti, come nella fattispecie, la deliberazione dell’organo politico sia andata oltre tale funzione di indirizzo, del danno derivato vanno chiamati a rispondere sia coloro che l’hanno approvata, sia i funzionari che vi hanno concorso, graduandone le rispettive responsabilità in base all’apporto causale degli uni e degli altri.

Nel caso di specie, il Collegio:

- ha negato la carenza di legittimazione passiva eccepita sul presupposto che la scelta amministrativa fosse stata operata dagli organi tecnici, mentre i componenti della giunta si sarebbero limitati a fornire indicazioni di carattere politico;
- ha affermato che la delibera di affidamento del servizio di censimento del territorio comunale, finalizzato alla costituzione dell’anagrafe dei contribuenti, al recupero dell’evasione e all’accertamento e riscossione coattiva dei tributi ICI e TARSU, lungi dall’essere un mero atto di indirizzo, aveva avuto un concreto valore gestorio, dal che si è desunta l’inapplicabilità della “scriminante politica”.

Sentenza n. 439/2020

La pronuncia afferma che non sussiste la giurisdizione contabile in materia di indebita percezione del reddito di cittadinanza, in violazione delle prescrizioni di cui al d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in l. 28 marzo 2019, n. 26.

La giurisdizione sul rapporto controverso, infatti, spetta all’A.G.O., concernendo una azione restitutoria fondata su un indebito oggettivo *ex art. 2033 c.c.*, dipendente dalla illecita percezione di un’indennità istituita per ragioni di solidarietà sociale.

Sentenza n. 468/2020

La pronuncia, dichiarativa del difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario, riguardava due ricorsi in opposizione di terzo *ex art. 200, c. 1, c.g.c.*

Il Collegio, al riguardo, ha preliminarmente richiamato i principi giurisprudenziali secondo i quali:

- *“l'esecuzione di una sentenza di condanna della p.a., ancorché pronunciata da un giudice speciale, introduce sempre una controversia di diritto soggettivo, la cui tutela, in fase esecutiva e al fine della decisione sulle opposizioni ivi proposte, non può che competere al giudice ordinario”* (Cassazione, SS.UU., n. 11066 del 2012; n. 7578 del 2006);

- *“presupposto del processo di esecuzione civile è l'esistenza di un titolo esecutivo per un diritto certo, liquido ed esigibile, senza che possano venire in considerazione profili cognitori per l'accertamento dell'esistenza di un'obbligazione, con la conseguenza in punto di giurisdizione che il giudizio di opposizione conseguente all'esecuzione di una sentenza di condanna della Corte dei conti, avendo ad oggetto una controversia relativa ad un diritto soggettivo, è soggetto alla giurisdizione del giudice ordinario”* (Cass. SS.UU., sentenza n. 19280 del 2018).

Così delineato il perimetro ermeneutico di riferimento, il Collegio ha affermato che la norma sul giudizio di interpretazione (art. 211 c.g.c.) assegna alla giurisdizione della Corte dei conti la corretta individuazione dell'estensione soggettiva e oggettiva del titolo giudiziale e del suo contenuto precettivo ‘ai fini dell'esecuzione di una decisione’, ogni qualvolta, cioè, l'esecuzione non sia ancora iniziata, ovvero sia curata direttamente dall'amministrazione.

Dopo l'avvio del procedimento esecutivo, invece, occorre distinguere a seconda del tipo e della modalità di esecuzione prescelta.

Difatti, se nell'ipotesi dell'esecuzione in via amministrativa l'interpretazione del ‘titolo giudiziale esecutivo’ (art. 214 c.g.c.) rientra certamente nella giurisdizione contabile, non altrettanto può dirsi laddove il ‘titolo esecutivo’ di cui all'art. 212 c.g.c. divenga una delle condizioni dell'azione esecutiva, in quanto la relativa cognizione (nelle forme ad esempio dell'opposizione all'esecuzione, nell'ambito dell'esecuzione forzata) esula dalla sfera di cognizione del giudice contabile, atteso che *“l'individuazione dei limiti oggettivi e soggettivi del giudicato e il suo contenuto precettivo-conformativo è rimesso per legge alla potestà cognitiva di altro plesso giudiziario”* (v. Sezione I Appello, sentenza n. 59/2017; Sezione III Appello, sentenza n. 496/2017).

Nel contesto appena delineato, infatti, il titolo esecutivo costituisce una delle condizioni dell'azione esecutiva (*ex plurimis*, Cassazione n. 8306/2008), che non possono che essere

esaminate e valutate dal giudice civile adito *in executivis* (cfr. Cassazione, SS.UU., ordd. nn. 10939, 10940, 10941, 10942, 10943, 11989 del 2017).

Sentenza n. 537/2020

La sentenza riguardava il danno correlato al pagamento, notevolmente sottostimato rispetto all'ordinario valore di mercato, di canoni per l'occupazione di alloggi ubicati all'interno del complesso monumentale "Villa Pignatelli - Museo Pignatelli", occupazione peraltro, da una certa data in avanti, condotta *sine titulo*.

Al riguardo, il Collegio ha valorizzato la necessità di verificare l'effettiva titolarità in capo ai convenuti (dipendenti di amministrazioni diverse) della "formale" legittimazione ad assumere le necessarie iniziative e ciò nella considerazione che, se i beni immobili dello Stato sono ordinariamente amministrati (*ex art. 1* legge contabilità generale) a cura del Ministero delle Finanze - Direzione generale del Demanio (oggi Agenzia del Demanio), costituisce specifica eccezione, normativamente prevista, che la gestione del demanio storico, artistico, archeologico e culturale, già spettante al Ministero della pubblica istruzione, è in capo al MIBACT.

Tale accertamento è stato ritenuto essenziale perché, in base al principio di legalità (secondo cui l'esercizio di ogni potere amministrativo/responsabilità trova la sua esistenza in una fonte normativa, e la fonte normativa è l'unico fondamento della competenza e della titolarità dell'esercizio del potere) non è possibile contestare l'omissione di un comportamento a chi non ha nessuna legittimazione ad assumerlo e, evidentemente, nessun obbligo ad agire.

È stata quindi esclusa la responsabilità dei funzionari dell'Agenzia del Demanio, essendosi accertato che gli immobili appartenevano al Ministero della pubblica istruzione (oggi MIBACT), a nulla rilevando che la gestione degli stessi sia stata in concreto operata per anni dall'amministrazione del demanio, ingenerando l'apparenza che alla gestione corrispondesse la titolarità dell'esercizio della stessa; al riguardo, infatti, si è affermato che, rispetto a comportamenti omissivi, il principio della "titolarità di fatto" e della "apparenza" non operano.

La responsabilità dei funzionari del MIBACT, invece, è stata esclusa per assenza di condotte colpose gravemente riprovevoli.

[Nello stesso senso anche le sentenze n. 538/2020 e n. 539/2020].

Sentenza n. 602/2020

La pronuncia ha riguardato il danno asseritamente cagionato da un sindaco per aver conferito un mandato *ad litem* congiunto, per la difesa dell'ente comunale innanzi a una Corte di Appello, a un avvocato e a un praticante avvocato; danno relativo alla quota di onorari pagata al secondo.

La pronuncia ha ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale in materia di abilitazione al patrocinio del praticante avvocato.

In sintesi, secondo la pregressa normativa, il praticante avvocato poteva patrocinare in proprio ed essere inserito nel mandato di difesa, sia pure con i limiti del suo *status* abilitativo.

La nuova legge professionale 31 dicembre 2012, n. 247 (all'art. 41) e il successivo decreto attuativo 17 marzo 2016, n. 70, recante la disciplina per lo svolgimento del tirocinio forense (all'art. 9) hanno introdotto la figura del patrocinio sostitutivo, per cui il praticante può patrocinare esclusivamente in sostituzione del *dominus*, ovvero il suo ruolo sarà sostanzialmente sostitutivo del legale presso cui svolge la pratica o, comunque, si svolgerà sotto la responsabilità e supervisione del medesimo, fermo in ogni caso restando il divieto di essere inserito nel mandato difensivo.

La giurisprudenza espressasi in materia, poi, ha affermato che "*l'iscrizione all'albo professionale di cui al R.D.L. n. 1578 del 1933, art. 24, ha natura costitutiva ai fini dell'esercizio della libera professione forense davanti ai tribunali o alle corti di appello, con la conseguenza che nella vigenza della citata normativa l'atto sottoscritto da un praticante non ancora iscritto all'albo professionale degli avvocati è affetto da nullità assoluta ed insanabile, rilevabile anche d'ufficio in qualsiasi stato e grado del processo, riguardando la violazione di norme di ordine pubblico attinenti alla regolare costituzione del rapporto processuale (v. Cass., 19/12/2014, n. 26898), attesa la stretta attinenza alla costituzione del rapporto processuale [...]*".

Inoltre, si è affermato che "*nel silenzio della legge relativamente alla possibilità del praticante avvocato di esercitare il patrocinio in grado di appello e in considerazione del fatto che le norme che riconoscono lo ius postulandi al praticante avvocato sono di stretta interpretazione, va esclusa la possibilità di riconoscere al praticante avvocato l'esercizio dello ius postulandi in grado di appello dinanzi al Tribunale in composizione monocratica*" (Cass., Sez. II Civile, sentenza

n. 3917 del 29/2/2016), il che vale ovviamente ancor di più, nel caso in cui il patrocinio debba essere esercitato davanti alla Corte d'Appello, come nel caso esaminato.

In sintesi, il Collegio ha statuito che:

- la normativa richiamata deve essere oggetto di stretta interpretazione e quindi, a rigore, il praticante avvocato non avrebbe mai potuto essere incluso in un mandato alle liti, pur conferito congiuntamente ad avvocato già iscritto all'albo forense; pertanto, l'attribuzione del duplice incarico di patrocinio legale si rivelava comunque *contra ius* nella parte in cui riguardava il praticante avvocato, all'epoca dei fatti privo di *ius postulandi*;
- la condotta del convenuto, peraltro, non integrava grave negligenza, data la ristrettezza dei tempi disponibili per individuare professionisti disponibili a ricevere mandato difensivo da esercitare in un giudizio caratterizzato da notevole delicatezza e rilevanza;
- risultava, inoltre, decisiva la circostanza che l'importo complessivo del compenso erogato non era stato posto in discussione dall'accusa (con riguardo sia alla congruità rispetto al mandato ipoteticamente conferito al solo avvocato, sia alla conformità rispetto ai parametri dettati dalla disciplina di riferimento), poiché il rilievo d'illiceità era stato fondato solo sull'illegittimità dell'incarico di assistenza legale anche al praticante avvocato.

Sentenza n. 621/2020

La sentenza ha dichiarato il difetto di legittimazione attiva di un Comune rispetto alla domanda avanzata nei confronti dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione, nelle forme del giudizio a istanza di parte, intesa ad accertare la sussistenza di un danno derivato dalla mancata riscossione di tributi causata da omissioni e inadempimenti (del concessionario/affidatario del servizio di riscossione coattiva).

L'*iter* motivazionale della pronuncia può essere così riassunto:

- il Comune aveva introdotto il giudizio ritenendo la propria legittimazione attiva ai sensi dell'art. 172 c.g.c., sul presupposto che la norma ricomprenda anche azioni quali quelle relative al rapporto tra l'ente pubblico e l'esattore delle imposte che abbia violato gli obblighi derivanti dalla convenzione in essere con la pubblica amministrazione;

- al contrario la disposizione, valevole quale norma di chiusura del sistema delle tutele, intende garantire posizioni giuridiche soggettive rientranti nelle tematiche proprie della finanza pubblica, purché queste non siano altrimenti protette da altre prescrizioni contenute nell'ordinamento processuale contabile;
- orbene, quando il credito vantato deriva dall'inosservanza dolosa o gravemente colposa di obblighi di impiego o di servizio, la pubblica amministrazione deve farne tempestiva denuncia alla procura contabile competente per territorio, titolare dell'azione di responsabilità amministrativa da esercitare previo espletamento di un'attività istruttoria procedimentalizzata;
- la titolarità dell'azione in capo al Procuratore regionale esclude, quindi, che la pretesa patrimoniale, connessa a un presunto danno erariale, possa essere esercitata attraverso un giudizio a istanza di parte dal titolare sostanziale del diritto al risarcimento del danno, essendo la materia riservata all'ordinario giudizio di responsabilità, in cui l'amministrazione deve limitarsi a proporre la denuncia di danno ovvero a intervenire, ove sussistano i presupposti, a sostegno delle ragioni del pubblico ministero;
- diversamente opinando, ci si troverebbe di fronte a un giudizio di responsabilità amministrativa sovvertito nella sua struttura ordinaria, con pregiudizio sia per il convenuto, sia per l'attore pubblico, che si troverebbe coinvolto in un giudizio (sostanzialmente di responsabilità) i cui tempi, modi e contenuti sono stati stabiliti da altri, contrariamente a quello che la legge prevede in tema di processo di responsabilità amministrativa;
- la responsabilità amministrativa va, pertanto, accertata dal giudice contabile solo attraverso l'ordinario processo introdotto dal requirente, nel quale l'amministrazione danneggiata può intervenire a sostegno delle ragioni prospettate dall'accusa. Ciò al fine di evitare una generalizzata disapplicazione del rito ordinario e dei poteri e delle garanzie a questo connesse, fino all'eliminazione, di fatto, di tale rito dall'ordinamento processuale.

Sentenza n. 632/2020

La vicenda riguardava il danno derivato a un Comune in conseguenza dell'erogazione di indennità e compensi incentivanti non dovuti, nonché dell'affidamento ad una società esterna dell'attività di ausilio nella riscossione di tributi locali.

Giova premettere che, con sentenza non definitiva, la Sezione aveva dichiarato la nullità dell'atto di citazione *ex art. 86 c.g.c.*, assegnando un termine per l'integrazione della domanda in relazione a diversi aspetti: specificazione dei fatti oggetto di contestazione, in forma discorsiva e senza rinvii *per relationem* a documenti relativi al giudizio penale; specificazione, ancora in forma discorsiva, dei criteri di quantificazione del danno per ciascuno dei convenuti, nelle rispettive qualità, chiarendo i destinatari del riferimento testuale "*in solido tra i predetti*" contenuto nella citazione; specificazione delle tempistiche di erogazione delle somme relative alle singole tipologie di danno contestato; eliminazione dei profili di contraddizione esistenti tra la quantificazione del danno riportata nell'atto di citazione e quella contenuta nel prospetto di sintesi contenuto nella citazione stessa; deposito di ulteriore documentazione richiamata (nella specie si trattava di decreti sindacali).

Eseguito l'adempimento da parte della Procura, la Sezione ha confermato i vizi dell'atto di citazione, pur come integrato dal requirente territoriale, poiché perduravano i profili di incertezza nell'individuazione di *causa petendi* e *petitum*, nonché di incongruenza logica.

Le lacunose e contraddittorie modalità di specificazione dei fatti e delle domande, lungi dall'eliminare i profili di indeterminatezza già riscontrati, impedivano il regolare esercizio del diritto di difesa dei convenuti, nonché il diritto-dovere del Collegio giudicante di scrutinare la fondatezza della domanda attorea, pronunciandosi nei limiti della stessa (art. 112 c.p.c., recante il principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, costituente regola generale di cui tener necessario conto in base al rinvio contenuto nell'art. 7, c. 2, c.g.c.).

Risultavano, inoltre, introdotti profili del tutto inediti rispetto alle contestazioni contenute nell'atto di citazione e nell'invito a dedurre, sanzionati a pena di nullità dall'art. 87 del c.g.c.

Pertanto, all'infruttuoso tentativo di integrare l'atto di citazione conseguiva la nullità, non ulteriormente sanabile, dell'atto introduttivo ai sensi dell'art. 86, commi 3 e 6, e dell'art. 87 c.g.c., confermatosi inidoneo allo scopo.

L'ATTIVITÀ NEL 2020: LA MATERIA PENSIONISTICA

a) Risultati conseguiti

Per meglio illustrare l'andamento dell'attività della Sezione nella materia pensionistica (la cui direzione è stata assunta, dal settembre 2020, dal Presidente aggiunto di nuova nomina) è opportuno dare conto, in termini numerici, dei risultati raggiunti:

- udienze tenute nel 2020 n. 50 (udienze pubbliche monocratiche)
- camere di consiglio monocratiche tenute nel 2020 n. 13
- giudizi giacenti al 31 dicembre 2019 n. 2802 ⁽²⁾ + introitati nel 2020 n. 747 ⁽³⁾ = totale n. 3549
- giudizi definiti n. 648 [18,26% del carico totale; 87% rispetto al totale introitato]
- ordinanze istruttorie n. 211
- giudizi giacenti al 31 dicembre 2021 n. 2901

b) Considerazioni

I dati sopra riportati sono stati elaborati da PowerBI visibile nell'area Statistiche del sistema informatico in uso (GIUDICO).

La giacenza finale, tenuto conto della platea degli utenti e di quanto di seguito sarà precisato, di per sé non mostra un quadro allarmante, se valutato nel valore assoluto.

Diversa considerazione merita invece il dato relativo alla vetustà di molti giudizi, rispetto ai quali va sollecitata una definizione in via prioritaria, a partire da quelli più risalenti.

Di ciò devono tener conto i Giudici unici pensionistici, pur nell'autonomia delle funzioni espletate in materia, al fine di favorire l'allineamento dei tempi di pendenza dei giudizi a valori medi consoni al principio di ragionevole durata dei processi (art. 4, c. 2, c.g.c.).

² 1946 pensioni civili, 705 pensioni militari, 151 pensioni di guerra.

³ 290 pensioni civili, 457 pensioni militari.

La Segreteria, comunque, è stata sollecitata a raggruppare i gravami riconducibili a file tematici unitari, in modo da poter programmare udienze monotematiche con maggior carico numerico di fascicoli.

Sul tema accennato va dato atto che, nel corso del 2020, è continuata l'attività di analisi dei giudizi pendenti, anche attraverso operazioni materiali di comparazione dei dati "informatici" e dei fascicoli cartacei; iniziativa necessaria a confermare il dato 'reale' dei giudizi pendenti ⁽⁴⁾ e, appunto, il loro tempo medio di giacenza.

Attraverso i riscontri si è potuto accertare l'erroneità del dato riferito ai giudizi pendenti al 31 dicembre 2019, indicati nel totale di n. 3280 nella precedente relazione: le verifiche effettuate hanno infatti riscontrato il dato inferiore pari a n. 2802 (innanzi riportato).

Rispetto a questo dato, peraltro, va precisato che, nel terzo quadrimestre del 2020, n. 36 "giudizi" sono stati "definiti" con decreti fuori udienza, ai quali è stata data esecuzione secondo la tipologia della cancellazione della causa dal ruolo; in realtà, peraltro, si trattava di numeri del ruolo generale ai quali non risultava collegato in concreto un fascicolo.

La procedura, cui si è appena fatto cenno, in sostanza, non ha corretto il dato iniziale dei giudizi giacenti e, a ricaduta, quello dei giudizi definiti.

Sul punto va osservato che, in simili fattispecie [la casistica è del tutto ridotta e, per quanto allo stato consta, è stata dovuta a incongruenze del precedente sistema SISP], il numero di ruolo può essere eliminato nel sistema GIUDICO tramite apposita funzione cui sono abilitati il funzionario preposto alla Segreteria della Sezione e il referente funzionale.

Per poter procedere all'eliminazione è necessario che al giudizio non siano associate parti e/o documentazione, altrimenti il sistema restituisce apposito *alert*.

Del giudizio eliminato, comunque, non resterà alcuna traccia al sistema e nella numerazione progressiva del ruolo generale si genererà un vuoto.

⁽⁴⁾ Già in precedenza (cfr. Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, pag. 28) era emerso il particolare fenomeno della presenza di registrazioni al ruolo generale relative non a separate vertenze, bensì a ulteriori posizioni ricomprese in ricorsi collettivi.

Rispetto ai dati esposti va, comunque, ribadito quanto già detto in tema di inadeguata dotazione organica di fatto del personale di Magistratura.

c) Giurisprudenza nomofilattica.

Merita di essere segnalata, anche per l'impatto della questione sul bilancio statale, la sentenza delle Sezioni riunite n. 1/2021/QM, che ha statuito il seguente principio di diritto: *“La ‘quota retributiva’ della pensione da liquidarsi con il sistema ‘misto’, ai sensi dell'articolo 1, comma 12, della legge n. 335/1995, in favore del personale militare cessato dal servizio con oltre 20 anni di anzianità utile ai fini previdenziali e che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità ricompresa tra i 15 ed i 18 anni, va calcolato tenendo conto dell'effettivo numero di anni di anzianità maturati al 31 dicembre 1995, con applicazione del relativo coefficiente per ogni anno utile determinato nel 2,44%.*

Conseguentemente:

L'aliquota del 44% non è applicabile per la quota retributiva della pensione in favore di quei militari che, alla data del 31 dicembre 1995, vantavano un'anzianità utile inferiore a 15 anni”.

d) Giurisprudenza della Sezione nel contenzioso pensionistico

Di seguito si illustrano le pronunce più significative nel contenzioso pensionistico, adottate dalla Sezione nel 2020.

Comunque si rinvia alla banca-dati istituzionale, per l'esame completo della giurisprudenza in materia.

Sentenza n. 237/2020

Il Giudice monocratico ha affermato che la memoria di costituzione dell'ente previdenziale, depositata via pec quattro giorni liberi prima della udienza pensionistica, deve ritenersi intempestiva (e quindi irricevibile) rispetto non solo al termine di cui all'art. 156, c. 1, c.g.c., ma anche a quello di cui all'art. 85, c. 5, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in l. 24 aprile 2020, n. 27, secondo il quale le parti hanno la *“facoltà di presentare brevi note e documenti sino a cinque giorni liberi prima della data fissata per la trattazione”*. Quest'ultima opzione, infatti, è stata introdotta nell'ambito delle misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, nell'evidente intento di recuperare una fase di contraddittorio a seguito della soppressione della discussione orale in

udienza (e del conseguente passaggio in decisione “*sulla base degli atti depositati*”), prevista in assenza di diversa volontà da esplicitare nelle forme e nei termini di rito.

Con tale previsione, quindi, il legislatore non ha inteso in alcun modo traslare in avanti, da dieci a cinque giorni liberi prima dell’udienza, il termine di costituzione in giudizio delle parti, come comprovato dall’inequivocabile riferimento al (peraltro facoltativo) deposito di “brevi note”.

Nel caso descritto, quindi, la comparsa di costituzione e risposta può assumere valenza solo di mera costituzione formale dell’ente, in quanto comunque pervenuta prima del passaggio in decisione della causa.

Sentenza n. 503/2020

È esclusa l’applicabilità dell’art. 54, d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092, agli *ex* dipendenti della Polizia penitenziaria, qualora il pensionamento sia avvenuto dopo la cd. smilitarizzazione del Corpo.

Non rileva, infatti, la circostanza che l’istante sia stato un militare sino al 14.12.1990 (data della smilitarizzazione della Polizia penitenziaria), in quanto le norme pensionistiche devono essere applicate in relazione allo *status*, civile o militare, rivestito al momento della cessazione dal servizio.

Del resto, le norme che riconoscono a favore del personale della Polizia penitenziaria talune concessioni e agevolazioni proprie dei corpi militari sono eccezionali e, come tali, di stretta interpretazione.

Sentenza n. 585/2020

La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 1, c. 261, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati per la durata di cinque anni, comporta la carenza dell’interesse ad agire limitatamente al periodo minore (tre anni) ritenuto invece congruo dalla Consulta, rispetto al quale non vi è alcuna lesione attuale e concreta dei diritti previdenziali, con conseguente rigetto parziale del ricorso avanzato al riguardo (*in terminis*, sentenza n. 610/ 2020).

Sentenza n. 617/2020

Il giudizio instaurato in riassunzione innanzi alla Corte dei conti, con riguardo alla domanda di condanna in relazione a voci aventi carattere stipendiale incidenti sul trattamento pensionistico, deve ritenersi inammissibile (ovvero, più propriamente, improponibile) stante la prematurità della richiesta, in quanto il riconoscimento invocato è condizionato all'attribuzione delle differenze economiche sul trattamento stipendiale.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

