



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MOLISE

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2021**

PROCURATORE REGIONALE

Stefano Grossi



CAMPOBASSO, 5 MARZO 2021



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER IL MOLISE

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2021**

**Relazione
del Procuratore Regionale
Stefano GROSSI**



CAMPOBASSO, 5 MARZO 2021

Memoria disponibile sul sito web della Corte dei conti all'indirizzo www.corteconti.it

INDICE

1. Premessa	pag. 1
2. Novità legislative in tema di giurisdizione contabile	pag. 4
3. Le novità giurisprudenziali in tema di giurisdizione contabile	pag. 9
4. L'attività della Procura	pag. 33
4.1. Breve riepilogo statistico	pag. 33
4.2. Principali tipologie di danno dedotte in giudizio	pag. 34
4.2.1. Danni derivanti da illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici	pag. 34
4.2.2. Danni derivanti in materia di urbanizzazione	pag. 36
4.2.3. Danni derivanti dall'illecita percezione di emolumenti stipendiali	pag. 38
4.2.4. Danni conseguenti a comportamenti omissivi o negligenti dei pubblici dipendenti	pag. 40
4.2.5. Danni derivanti da attività contrattuale	pag. 43
4.2.6. Fattispecie di danno non sussumibili nelle precedenti classificazioni	pag. 45
4.3. Giudizi di conto e per resa del conto	pag. 47
4.4. Appelli	pag. 48



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

***“Le due forze più potenti ed influenti
della società moderna, diritto e scienza,
cercano sempre di influenzarsi
reciprocamente”***

Lee Leovinger

1. PREMESSA

Sig. Presidente,

ancora una volta voglio esprimere la mia grande soddisfazione per avere l'opportunità di tenere questa Relazione nella bella regione che frequento, ormai, da oltre quattro anni e della quale apprezzo grandemente la sua storia, la sua cultura e le sue tradizioni e dove ho potuto costruire piacevoli rapporti con persone leali, laboriose e ricche di valori umani.

Per tradizione questa cerimonia ha lo scopo di riferire sull'attività espletata nell'anno appena trascorso e, allo stesso tempo, di offrire l'occasione per una riflessione sulle questioni che interessano la giurisdizione di questa Corte.

Non posso non soffermarmi sul fatto che l'anno appena trascorso è stato interamente caratterizzato dall'emergenza sanitaria causata dal Covid 19 che ha prodotto un impatto significativo su tutta l'attività giudiziaria della Corte dei Conti molisana. Ci si è mossi in un clima di incertezza, dettato da un rallentamento dell'attività giudiziaria, soprattutto nel primo periodo della pandemia. L'attività inquirente di questa Procura è stata **sostanzialmente** portata avanti dal sottoscritto e dall'ottimo collega referendario Dott. Stefano Brizi, sostituto del valente collega Cons. Dott. Roberto D'Alessandro, trasferitosi presso la Procura della Regione Toscana a far data dal 01 luglio 2020, con una grave scopertura organica del personale amministrativo dell'Area III pari al 75%.

È stata un'attività caratterizzata, nel primo periodo emergenziale (marzo – giugno 2020), soprattutto dalla necessità di regolamentare l'accesso al pubblico presso la Procura Contabile, al fine di garantire l'incolumità sanitaria del personale addetto agli uffici, senza però interrompere l'attività inquirente. Nello stesso tempo il sottoscritto, coadiuvato dall'ottimo apporto della Funzionaria Preposta all'ufficio, Dott.ssa Maria Carmela Ionata, ha organizzato l'ufficio di Procura cercando di seguire pedissequamente le circolari, numerose e sempre puntuali, del Segretariato Generale, al fine di attivare l'istituto dello smart working per tutte le attività di servizio e di garantire una minima attività di presenza solo per le attività indifferibili ed urgenti.

Per quanto concerne l'attività istruttoria portata avanti dalla Procura, pur nella obiettiva difficoltà riscontrata dagli organi accertatori di svolgere le deleghe istruttorie



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



affidategli per la mancanza del personale preposto a fornire le informazioni necessarie presso le Amministrazioni pubbliche attenzionate dai rilievi istruttori, mi sento di riferire che la stessa attività, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, pur se svolta sostanzialmente da remoto, non ha subito delle modificazioni rispetto al precedente anno.

Un discorso a parte meritano le nuove modalità con le quali l'ufficio di Procura molisana ha tenuto le audizioni personali e la partecipazione ai giudizi di responsabilità.

Per quanto riguarda i primi, l'Ufficio ha sperimentato lo svolgimento delle stesse audizioni personali attraverso la modalità da remoto, attenendosi alle disposizioni del Presidente della Corte dei Conti e alle Informazioni Tecniche per lo svolgimento delle audizioni del Pubblico ministero contabile in videoconferenza. Si sono effettuate n.16 audizioni di cui n. 4 effettuate da remoto. Mi sembra che il tentativo sia perfettamente riuscito ed è stato apprezzato dagli invitati perché ha mostrato profondo rispetto per la difficile situazione emergenziale vissuta dalla collettività. Si sono evitati spostamenti tra Regioni che, evidentemente, avrebbero messo in pericolo l'incolumità dell'invitato ma anche del personale magistratuale ed amministrativo della Procura molisana. Per le audizioni svolte in presenza, invece, sono state adottate dalla Procura tutte le precauzioni necessarie (locali sufficientemente capienti, distanziamento ed igienizzazione al termine di ogni audizione) per lo svolgimento delle stesse in maniera sicura e protetta.

Stesso discorso mi sembra doveroso debba essere fatto per la partecipazione della Procura molisana alle udienze di responsabilità. La costante sinergia e collaborazione del sottoscritto con il Presidente della Sezione Giurisdizionale, Pres. Tommaso Viciglione, ha permesso lo svolgimento senza particolari problemi e, dal settembre scorso, in modalità telematica da remoto, di tutti i giudizi di responsabilità, attività apprezzata dal mondo forense molisano. Non posso non evidenziare che tale modalità ha consentito un regolare svolgimento dei giudizi iscritti al ruolo senza rinvii i quali, invece, sono stati disposti per i giudizi che erano stati calendarizzati nei mesi di marzo, aprile, maggio, giugno e luglio 2020, primo periodo della pandemia.

La difficile situazione sanitaria sta avendo ripercussioni rilevanti non solo nel campo della giustizia, investendo anche il settore immobiliare, commerciale, artigianale, turistico ed agricolo. Mi preme evidenziare che gli ultimi dati del rapporto Eurispes certificano che la nostra regione si trova al quinto posto delle regioni a maggior rischio di infiltrazioni mafiose,



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

preceduta solo da Calabria, Campania, Sicilia e Puglia. La provincia di Isernia è territorio a rischio alto, mentre quella di Campobasso a rischio medio-alto. Questi dati confermano che l'indice di permeabilità delle organizzazioni malavitose è in crescita. A tale riguardo anche la magistratura contabile e quella penale devono impegnarsi ad arginare questo preoccupante fenomeno, per cui si sollecitano tutti gli amministratori pubblici e privati a denunciare, informare, seguire e tutelare i cittadini più fragili rispetto ai tentativi d'infiltrazione criminale. Le istituzioni, quindi, soprattutto in questo periodo così difficile ed economicamente debole, sono chiamate ad innalzare il livello di guardia e di denunciare ogni minimo segnale riconducibile ad attività illecite.

Al fine di rimanere nei 15 minuti assegnatimi per la lettura della Relazione, procederò adesso a dar conto di alcune e più significative novità legislative che hanno interessato il nostro Istituto, passando ad esaminare alcuni arresti giurisprudenziali della Corte di Cassazione sulla giurisdizione della Corte dei Conti ed infine darò conto, sinteticamente, dell'attività svolta e delle principali citazioni in giudizio depositate dall'ufficio di Procura.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

2. NOVITA' LEGISLATIVE IN TEMA DI GIURISDIZIONE CONTABILE

L'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 costituisce una sede consona ed importante per illustrare sinteticamente le innovazioni legislative introdotte a seguito del repentino dilagare della pandemia da coronavirus, sottolineando l'impatto che le medesime avranno sul modo di operare degli organi pubblici, amministrativi, giurisdizionali e sulla collettività in genere.

La nostra Costituzione non disciplina, in via generale, lo stato di emergenza limitandosi a regolare lo stato di guerra che, ai sensi dell'art. 78, deve essere dichiarato dalle Camere le quali conferiscono al Governo i poteri "necessari" per fronteggiare la crisi. Memori dei tempi dei "totalitarismi", i Costituenti non ritennero ragionevole inserire clausole generali di emergenza capaci di generare, in situazioni di per sè imprevedibili e non puntualmente definite, profonde lacerazioni nell'ordine costituzionale, con conseguenziale compressione dei diritti inviolabili delle persone.

Tuttavia, nella Carta fondamentale, sono presenti valvole di sicurezza disciplinanti i poteri di intervento straordinari in situazioni eccezionali di necessità e urgenza, in alcuni casi, espressamente indicati (articolo 13, comma terzo, articolo 21, comma quarto, articolo 77 della Costituzione).

Con l'articolo 24 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 "Codice della Protezione Civile", invece, il legislatore delegato ha previsto che con deliberazione adottata dal Consiglio dei Ministri sia dichiarato lo stato di emergenza di rilievo nazionale, ne sia fissata la durata, l'estensione e sia autorizzata l'emanazione di ordinanze di protezione civile che trovano la propria disciplina nel successivo articolo 25.

In applicazione di detta normativa, a seguito del diffondersi del contagio in Italia, il 31 gennaio 2020, il Consiglio dei ministri, conseguentemente allo stato di pandemia proclamato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, ha deliberato lo stato di emergenza sanitaria per l'epidemia da Covid-19, stabilendone la durata di sei mesi e destinando le risorse per i primi interventi. Nell'atto è stato disposto che, agli interventi necessari alla gestione emergenziale, avrebbe provveduto il Capo del Dipartimento della Protezione Civile con ordinanze (di seguito OPCM), anche in deroga a disposizioni vigenti.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



La necessità di fronteggiare in maniera adeguata l'emergenza sanitaria ha comportato l'adozione di una serie di atti che hanno inciso fortemente sul concreto svolgersi delle normali attività in diversi settori produttivi, economici e lavorativi, anche nel settore della giustizia civile, penale, amministrativa e quindi contabile.

In particolare, il settore della responsabilità amministrativa è stata coinvolta sia negli aspetti processuali (sospensione dei termini) che sostanziali (cd. "paura della firma").

Quanto al primo: l'articolo 85, comma 4 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, stabilisce "4. In caso di rinvio, con riferimento a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, i termini in corso alla data dell'8 marzo 2020 e che scadono entro il 30 giugno 2020, sono sospesi e riprendono a decorrere dal 1° luglio 2020. A decorrere dall'8 marzo 2020 si intendono sospesi anche i termini connessi alle attività istruttorie preprozessuali, alle prescrizioni in corso ed alle attività istruttorie e di verifica relative al controllo".

Successivamente, con decreto legge 30 aprile 2020, n. 28 recante "Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19", convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, il legislatore ha ulteriormente prolungato il periodo di sospensione dei termini delle predette attività fino al 31 luglio 2020.

Sul punto sono intervenute diverse importanti ordinanze: quella n. 2 del 2020 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Abruzzo, l'ordinanza n. 4 del 2020 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania, la n. 1 del 2020 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, l'ordinanza n. 1 del 2020 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Veneto, la n. 4 del 2020 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Trentino Alto Adige, Sede di Bolzano, che, interpretando le citate disposizioni, confermano la sospensione dei termini predetti fino al 31 luglio 2020.

Quanto al profilo sostanziale: il decreto l'articolo 16 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 recante



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



“Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale” convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, interviene negli aspetti sostanziali della responsabilità amministrativa con due importanti norme, una a regime e l’altra di carattere transitorio.

La norma a regime è contenuta nell’articolo 21, comma 1 del citato decreto semplificazioni; essa introduce una importante innovazione alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, in ordine all’elemento psicologico della responsabilità amministrativa.

Si riporta la novella legislativa: “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.».

Per provare a risolvere il problema noto come “paura della firma”, ossia il mancato avvio dei lavori per paura di finire sotto inchiesta, è previsto che la responsabilità erariale sul funzionario sia fatta valere, dal momento che firma per avviare i lavori, solo se viene accertato il dolo nella sua azione.

La relazione illustrativa della 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".

Come noto il dolo consiste nella intenzionalità del comportamento produttivo dell’evento lesivo, vale a dire della consapevole volontà di arrecare un danno ingiusto all’Amministrazione, mentre la colpa grave (generalizzata dall’art. 1, comma 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20), da accertarsi (ex ante al tempo della condotta e non ex post) non in termini psicologici bensì normativi, consiste nell’errore professionale inescusabile, dipendente da una violazione di legge, da intendersi in senso ampio (c.d. colpa generica), ovvero fondata su imperizia, negligenza e imprudenza (c.d. colpa generica), dovendo la stessa sempre essere riferibile ai compiti, mansioni, funzioni e poteri del convenuto, non potendo, invece, essere dedotta dalla mera posizione di vertice.

In esito alla novella in esame, in definitiva, viene codificato l’indirizzo minoritario per cui il dolo c.d. "erariale" da oggi deve intendersi sostanziato dalla volontà dell’evento dannoso che si accompagna alla volontarietà della condotta anti doverosa. Di talché, per accreditare la sussistenza del "dolo erariale" si dovrà dare prova della consapevole violazione degli obblighi di servizio e dimostrare la volontà di produrre l’evento dannoso. In altri



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



termini, il dolo "erariale" deve essere adesso inteso come stato soggettivo caratterizzato dalla consapevolezza e volontà dell'azione o omissione contra legem, con specifico riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolano e disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative ed alle sue conseguenze dannose per le finanze pubbliche.

La disposizione di carattere transitorio è, invece, contenuta al comma 2 dell'articolo 21 del citato decreto semplificazioni e stabilisce che: "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 legislatore, quindi, "argina" anche la "colpa grave" stabilendosi, con una disposizione avente stavolta carattere transitorio, che 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, viene limitata al solo profilo del dolo per le azioni e non anche per le omissioni in modo che, come si legge testualmente nella relazione illustrativa, "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"; con il risultato, invero alquanto paradossale, di mandare esente da responsabilità i funzionari e gli amministratori pubblici che agiscono con grave superficialità ed in maniera platealmente maldestra, sanzionando nel contempo quanti siano rimasti semplicemente inoperosi.

La Corte dei conti, Sez. I App., 2 settembre 2020, n. 234, nello scrutinare per la prima volta talune novità introdotte dal c.d. decreto semplificazioni, ha immediatamente chiarito che l'art 21, D.L. n. 76/2020 e s.m. non è applicabile retroattivamente.

Si legge nella decisione che: "Da ultimo, atteso il riferimento fatto – rigorosamente in udienza e, non già sotto forma di eccezione, ma di sollecitazione al Collegio a tenerne conto – dalla difesa all'innovazione normativa introdotta dall'art. 21 del D.L. n. 76/2020 del 16 luglio 2020 che prevede l'inserimento dell'alinea <<la prova del dolo richiede la



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



dimostrazione della volontà dell'evento dannoso>> all'art. 1, co. 1 della legge n. 20/94, si evidenzia la sua inapplicabilità. Ai sensi del successivo co. 2 del medesimo art.21 è, poi, specificato che tale previsione è da intendersi “limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021”. Tanto premesso, allora, già solo tale limitazione temporale rende non accoglibile la sollecitazione della difesa. I fatti di cui trattasi, invero, risalgono al periodo 2009/2012, mentre il c.d. Decreto Semplificazioni n. 76/202, data 16 luglio 2020. Vigé in materia, inevitabilmente, il notorio principio del tempus regit actum, in base al quale è il diritto processuale in vigore al momento della causa che regola l'actio con riferimento a soggetto ed oggetto della fattispecie in esame; ciò significa che l'atto processuale resta soggetto alla disciplina vigente al momento del suo compimento per quanto si verifichi una modifica, medio tempore, nelle more del giudizio. Già stabilito in via generale dall'art. 11, co. 1, delle disp. prel. cod. civ., è stato vieppiù ribadito dalla giurisprudenza nel tempo e pertanto deve ritenersi che la novella invocata non si applica ai rapporti sorti antecedentemente alla modifica della norma in questione, perché di carattere sostanziale, a differenza dei rapporti processuali che, al contrario, ben possono essere sempre regolati dalla normativa vigente al momento di pubblicazione della norma, indipendentemente dall'epoca di commissione del fatto. In sostanza, le norme di carattere processuale sono di immediata applicazione e, quindi, si applicano anche ai rapporti in corso e non esauriti, mentre per le norme di carattere sostanziale, come quella in esame, vige il principio di cui all'art. 11, co. 1, delle disp. prel. cod. civ.. In tal senso, Corte Cost.le 6 dicembre 2017 n. 13 e ord. 12 marzo 1998 n. 61; Cass. SS.UU. 12 febbraio 2019, n. 4135; id. 13 dicembre 2018 n. 32360 e 9 giugno 2016 n.11844; Cass. Sez. 2, 14 ottobre 2019 n. 25837; Cass. Sez. 3, 7 ottobre 2010, n. 20811”.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

3. LE NOVITA' GIURISPRUDENZIALI IN TEMA DI GIURISDIZIONE CONTABILE

Per quanto concerne le novità giurisprudenziali in tema di giurisdizione contabile, appare opportuno dare conto di alcuni significativi arresti della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, delle Sezioni Riunite, Sezioni Giurisdizionali Centrali di Appello e Sezioni Regionali della Corte dei Conti in materia di responsabilità amministrativa e contabile, pronunciati nel corso del 2020.

Tra le pronunce di legittimità costituzionale più significative si segnala la sentenza della Corte Costituzionale n. 61 del 10 aprile 2020, di interesse per le funzioni dell'Istituto requirente della Corte dei Conti. Con detta pronuncia la Consulta si è occupata di tematiche di consistente rilievo nell'ambito della responsabilità amministrativa e contabile, come del risarcimento del danno d'immagine subito dalla pubblica Amministrazione in conseguenza di indebite assenze dal servizio, della responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, nonché delle norme finalizzate ad accelerare, rendere concreto e certo nei tempi di espletamento, e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare.

La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi il secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-quater dell'art. 55-quater d.lgs. 30 marzo 2001, n.165 (t.u.p.i., Testo Unico pubblico impiego), come introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116.

La disposizione censurata, nel prevedere la fattispecie del danno all'immagine causato da indebite assenze realizzate mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza in servizio, o con altre modalità fraudolente, è risultato essere in inequivocabile contrasto con l'art. 76 Cost., in applicazione del criterio di stretta inerenza alla delega.

Secondo la Corte Costituzionale, infatti, la materia delegata, nel caso di specie, era unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, senza che potesse ritenersi in essa contenuta l'introduzione di una nuova fattispecie sostanziale in materia di responsabilità amministrativa, collegata con l'avvio, la prosecuzione e la conclusione dell'azione di responsabilità da parte del Procuratore della Corte dei Conti. Detta delega doveva peraltro ritenersi ricompresa in una più ampia, diretta a dettare norme di semplificazione che, in quanto delega per il "riordino", concedeva al legislatore delegato un limitato margine di



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative le quali avrebbero, comunque, dovuto attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante.

La Corte Costituzionale ha dunque affermato che non poteva ritenersi compresa nella precipua delega in parola la materia della responsabilità amministrativa e, in particolare, la specifica fattispecie del danno all'immagine arrecato dalle indebite assenze dal servizio dei dipendenti pubblici (ha richiamato sul punto le sentenze numero 355 del 2010, 251 del 2016, 191 del 2019).

Sulla scorta del suesposto ragionamento la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima la stessa norma, anche nella parte in cui prevedeva, in contrasto con i criteri di delega, una nuova fattispecie di natura sostanziale intrinsecamente collegata con l'avvio, la prosecuzione e la conclusione dell'azione di responsabilità da parte della Corte dei Conti per indebita percezione della retribuzione in mancanza di prestazione lavorativa dell'impiegato, nonché per danno all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza, per il risalto giornalistico della vicenda.

Secondo il Giudice delle leggi, la stessa disciplina di cui all'art. 55-quater, comma 3-quater, ultimo periodo, d.lgs. n. 165/2001, inserito dall'art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 116/2016, in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. s), l. n. 124/2015, relativa al risarcimento del danno d'immagine subito dalla pubblica Amministrazione in conseguenza di indebite assenze dal servizio, perpetrate mediante false attestazioni o certificazioni, eccedeva i limiti della delega conferita al Governo, poiché la materia delegata doveva ritenersi unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, senza che potesse ritenersi in essa contenuta l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa.

Nella relativa legge di delegazione n. 124 del 2015, infatti, l'art. 17, comma 1, lett. s) prevedeva unicamente l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo, nei tempi di espletamento e di conclusione, l'esercizio dell'azione disciplinare. In ragione della natura di mero "riordino" del decreto legislativo in materia disciplinare, fissata espressamente dall'art. 17, l. n. 124 del 2015, il legislatore delegato non avrebbe potuto introdurre, secondo la Consulta, le norme di diritto sostanziale sopra esposte, anche ove volte a fissare criteri di



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

liquidazione del danno all'immagine da falsa attestazione della presenza in servizio, fissando una soglia sanzionatoria inderogabile nel minimo.

In definitiva, la materia delegata era unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, senza che potesse ritenersi in essa contenuta l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa e, in particolare, la specifica fattispecie del danno all'immagine arrecato dalle indebite assenze dal servizio dei dipendenti pubblici.

Di qui il sicuro interesse della pronuncia per le funzioni dell'Istituto requirente, dovendosi pertanto ritenere insussistenti, dopo tale sentenza della Corte Costituzionale, le fattispecie di danno all'immagine e danno erariale, introdotte nell'art. 55-quater, comma 3-quater, del testo unico pubblico impiego (d.lgs. n. 165/01).

Interesse per l'attività della Procura erariale può assumere anche la diversa sentenza della Corte Costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020, inerente il tema delle anticipazioni di liquidità utilizzabili dagli enti locali, con la quale la Consulta ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 6, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella l. 6 agosto 2015, n. 125, e l'art. 1, comma 814, l. 27 dicembre 2017, n. 205.

Le disposizioni censurate, nel consentire di utilizzare le anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. 8 aprile 2013, n. 35, sono risultate, per il Giudice delle leggi, in contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, comma 6, Cost., poiché tale anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità, consentita dalle disposizioni impugnate per modificare il risultato di Amministrazione dell'ente locale che le avrebbe applicate, avrebbe finito per ledere l'equilibrio del bilancio, il principio di sana gestione finanziaria e, contemporaneamente, avrebbe violato la "regola aurea" contenuta nell'art. 119, comma 6, Cost., secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento (la Corte ha richiamato sul punto le sentenze numero 138 del 2013, 39, 188 del 2014, 181 del 2015, 274 del 2017, 49 del 2018, 18, 227 del 2019).

Occorre, poi, segnalare che con pronuncia n. 115 del 23 giugno 2020 la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale delle norme del "decreto crescita" (d.l. 30 aprile 2019 n. 34, come convertito, art. 38, commi 1-



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

terdecies, 2-bis e 2-ter) che consentono agli enti locali di estendere oltre i dieci anni il piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, e ciò in quanto il giudice a quo non aveva assolto l'onere di motivazione su di esso incombente, in ordine alla non manifesta infondatezza del dubbio di incostituzionalità. Sarebbe dunque possibile, per gli enti locali (che abbiano usufruito della facoltà loro concessa dall'art. 1, comma 714, l. 28 dicembre 2015, n. 208) riproporre il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) già approvato, estendendolo a un orizzonte ultradecennale.

In ultimo, la Consulta ha indagato un tema pratico e dogmatico di rilievo in materia processuale e di giustizia contabile, relativo alle azioni di responsabilità amministrativa, allorché con la sentenza n. 41 del 6 marzo 2020 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 31 del codice di giustizia contabile, d.lgs. n. 174/2016.

Tali disposizioni processuali impediscono 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. (sentenza che esclude la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave), possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni (ai sensi dell'art. 31, comma 3, c.g.c. la compensazione è possibile nelle sole ipotesi tassativamente ivi indicate, o quando vi è soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata, nonché in caso di mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, ed ancora quando il Giudice definisce il giudizio decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari). La Consulta ha rilevato che l'intervento auspicato avrebbe avuto un'incidenza profonda e correttiva sul regime delle spese processuali nel giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei Conti, non limitandosi ad ampliare le ipotesi di deroga al principio *victus victori*, ma facendo altresì venir meno il divieto di compensazione, previsto dall'art. 31, comma 2, cod. giust. cont. in caso di proscioglimento nel merito. Considerata l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel dettare norme processuali e nel regolamentare le spese di lite, tale intervento avrebbe richiesto, secondo la Corte, che il rimettente si confrontasse adeguatamente con le specifiche caratteristiche del giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei Conti e con gli elementi che ne giustificano il regime delle spese, onde eventualmente far emergere



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

quell'irragionevolezza che, essa sola, avrebbe potuto costituire il limite alla discrezionalità legislativa.

Esaminate le pronunce di rilievo della Corte Costituzionale sui temi di contabilità pubblica per l'anno 2020, giova adesso transitare nell'esame degli arresti più significativi promananti dalla Suprema Corte di legittimità in funzione nomofilattica.

Tra le pronunce più significative della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, si segnalano le seguenti sentenze del 2020 sui temi di contabilità pubblica, finanza pubblica, giurisdizione in materia contabile. In generale trattasi di pronunce su *thema decidendum* inerente a materie di contabilità pubblica e giurisdizione della Corte dei Conti.

In apertura dell'anno 2020, con pronuncia delle Sezioni Unite del 20 febbraio 2020, n. 4314, la Suprema Corte di legittimità si è soffermata proprio su tema caro alla scrivente Istituzione requirente, e cioè sulle prerogative della Procura, sull'azione del Procuratore contabile, nonché su connesse questioni relative alla giurisdizione.

In particolare, la Corte ha fatto luce sul tema dell'individuazione della giurisdizione nel giudizio introdotto dal Pubblico ministero contabile davanti alla Corte dei Conti per responsabilità del privato per danno erariale.

Nel caso de quo, relativo ad un regolamento di giurisdizione definito in funzione nomofilattica, le Sezioni Unite hanno preso le mosse dalla tesi del ricorrente. Essa presupponeva una precedente decisione delle medesime Sezioni che in passato avevano riconosciuto la giurisdizione del giudice amministrativo su un complesso rapporto fra una società e un ente regionale che ha avuto corso quanto alla gestione dei beni culturali, qualificandolo, in funzione del riconoscimento di quella giurisdizione, come concessione di pubblici servizi, per taluni servizi, e come accessorio al rapporto concessorio quanto a diversi servizi di biglietteria (venendo in quel caso in evidenza una qualificazione di appalto di servizi).

Orbene, tale concessionaria ricorrente ha proposto un regolamento preventivo di giurisdizione contro la Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti competente, in relazione ad un giudizio introdotto da detta Procura contabile.

Con il ricorso per regolamento la società ha postulato che la giurisdizione contabile sarebbe stata insussistente in quanto avrebbe spiegato effetti, nell'escluderla, proprio la precedente



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

Ordinanza delle Sezioni Unite, n. 12252 del 2009, là dove aveva riconosciuto l'esistenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sul complesso predetto rapporto.

Per la ricorrente, in altre parole, quella precedente statuizione, essendo relativa al rapporto nella sua unitarietà (cioè pure al servizio di biglietteria) avrebbe dovuto spiegare effetti anche sulla controversia oggetto di regolamento (sebbene avente ad oggetto la responsabilità del privato per danno erariale) nel senso di escludere la sussistenza della giurisdizione contabile.

Orbene, l'assunto non è stato, in alcun modo, ritenuto condivisibile dalla pronuncia in commento, n. 4314/2020. Secondo la Cassazione a Sezioni Unite, l'efficacia c.d. panprocessuale delle decisioni delle Sezioni Unite Civili che abbiano statuito sulla giurisdizione suppone pur sempre che la controversia introdotta successivamente alla statuizione abbia, oltre che identità di causa petendi e di petitum sostanziale, identità soggettiva rispetto a quella riguardo alla quale essa statuizione è intervenuta. L'eccezione è stata quindi disattesa con una conseguente affermazione.

Secondo la Corte, allorché una pronuncia delle Sezioni Unite sia intervenuta su un giudizio introdotto davanti ad una giurisdizione diversa da quella contabile nel quale siano stati parte un privato ed una pubblica Amministrazione, detta efficacia non può dispiegarsi su un giudizio introdotto dal Pubblico ministero contabile contro il privato, esercitando il potere di azione riconosciutogli in seno alla giurisdizione contabile, per invocare una sua responsabilità per danno erariale. A supporto la Corte ha ricordato infatti che detto Pubblico ministero non è stato parte del primo giudizio. La pronuncia in commento, n. 4314 del 20.02.2020 delle Sezioni Unite di Cassazione, pertanto, assume notevole rilevanza in tema di poteri e facoltà della scrivente Istituzione requirente contabile, in quanto gli Ermellini hanno tenuto a rimarcare la riserva funzionale di giurisdizione e la competenza in favore tanto della Corte dei Conti che del suo Istituto requirente.

Ancora: la stessa pronuncia è tornata sul concetto di "agente contabile", in riferimento al già visto rapporto di affidamento, da parte della P.A., a imprese private di servizi aggiuntivi di assistenza agli utenti. La Corte ha chiosato inoltre sul tema della relativa giurisdizione contabile.

Il Giudice di legittimità ha indagato il rapporto di affidamento da parte della P.A. ad imprese private di servizi aggiuntivi di assistenza agli utenti, da effettuarsi presso luoghi di



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

interesse culturale ed artistico, e l'integrazione degli stessi con l'affidamento del servizio di biglietteria.

La Cassazione a Sezioni Unite ha, quindi, chiarito che, qualora a seguito dell'esercizio di un'azione di responsabilità erariale da parte del P.M. contabile si sia formata cosa giudicata sulla qualificazione del concessionario quale "agente contabile", in reazione al servizio di biglietteria ed in forza del passaggio in giudicato formale di una sentenza contabile affermativa di tale qualificazione, (sebbene in relazione a danno erariale verificatosi per gli anni di svolgimento del rapporto in relazione ai quali l'azione sia stata esercitata), il riconoscimento della fondatezza dell'azione per responsabilità erariale nel presupposto della detta qualificazione, poiché implica necessariamente quello della giurisdizione contabile, rende incontestabile e coperta da cosa giudicata esterna la sussistenza di tale giurisdizione, anche con riguardo ad un giudizio di accertamento della responsabilità erariale introdotto dal P.M. contabile, sempre sulla base del medesimo rapporto ma in relazione allo svolgimento del servizio di biglietteria per un anno successivo rispetto a quelli oggetto del giudizio in cui si è formata la cosa giudicata.

La Corte, poi, sempre con la medesima pronuncia, si è soffermata sul rapporto tra regolamento di giurisdizione e poteri del P.M. contabile.

I Giudici di legittimità sul punto hanno sostenuto che, in tema di regolamento di giurisdizione, nel caso di esercizio dinanzi alla Corte dei Conti, di azione da parte del P.M. contabile, in assenza della relativa giurisdizione può solo essere dichiarato il difetto di giurisdizione e non può essere statuita l'appartenenza ad altra giurisdizione, essendo previsto il potere di iniziativa officiosa del detto P.M. solo dinanzi alla giurisdizione contabile e non potendo quindi, l'azione stessa, aver corso dinanzi a una diversa giurisdizione.

Come detto, la pronuncia in commento delle Sezioni Unite di Cassazione assume, dunque, particolare rilievo in tema di poteri e facoltà della scrivente Istituzione requirente contabile.

Del pari, di sicuro interesse è la pronuncia n. 7457 del 19 marzo 2020 delle Sezioni Unite civili, che è tornata a far luce sulla vexata quaestio del rapporto tra giurisdizione penale e giurisdizione contabile.

In tema di responsabilità erariale, secondo la Suprema Corte, la giurisdizione penale e la giurisdizione contabile sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali,



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

anche quando investono un medesimo fatto materiale, ponendo l'eventuale interferenza tra i giudizi esclusivamente come un problema di proponibilità dell'azione da far valere davanti alla Corte dei Conti, senza dar luogo ad una questione di giurisdizione. La Corte di legittimità ha affermato, in questo modo, che la dedotta incoerenza tra l'avvenuto proscioglimento in sede penale e l'affermata sussistenza della responsabilità erariale in relazione alla medesima condotta, non integra una questione esorbitante dai limiti interni alla giurisdizione del giudice contabile.

Attiene sempre al rapporto tra giurisdizione contabile e altre giurisdizioni la diversa sentenza della Cassazione civile a Sezioni Unite n. 14230 dell'8 luglio 2020. Essa risulta parecchio rilevante, avendo indagato il diverso rapporto tra la giurisdizione contabile e quella civile.

Secondo la pronuncia, non sussiste violazione del principio del "ne bis in idem" tra il giudizio civile introdotto dalla P.A., avente ad oggetto l'accertamento del danno derivante dalla lesione di un suo diritto soggettivo conseguente alla violazione di un'obbligazione civile, contrattuale o legale, o della clausola generale di danno aquiliano, da parte di soggetto investito di rapporto di servizio con essa ed il giudizio promosso, per i medesimi fatti, innanzi alla Corte dei Conti dal Procuratore contabile, nell'esercizio dell'azione obbligatoria che gli compete.

Invero, ha sostenuto la Suprema Corte, la prima causa è finalizzata al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola Amministrazione attrice, mentre l'altra è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria.

La pronuncia n. 7645 del 01 aprile 2020 delle Sezioni Unite della Cassazione, viceversa, è tornata ad esprimersi sull'importantissimo tema della relazione funzionale tra autore del danno e pubblica Amministrazione, nell'ambito della materia della responsabilità amministrativa per danno erariale.

Anche tale pronuncia, come può intendersi, è estremamente importante per la funzione requirente della Corte dei Conti e per la materia della responsabilità amministrativa e contabile.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

La pronuncia ha presso le mosse dall'esame di un caso di responsabilità degli amministratori per danni cagionati al patrimonio della fondazione Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM).

All'esito del giudizio di legittimità le Sezioni Unite hanno chiarito che le controversie relative a tale tipo di responsabilità appartengono alla giurisdizione della Corte dei Conti, atteso che il predetto Ente, quantunque trasformato in fondazione con personalità giuridica di diritto privato e con autonomia gestionale, organizzativa e contabile, ha mantenuto un carattere pubblicistico poiché è chiamato a svolgere l'attività istituzionale (che si colloca nel quadro tutelato dall'art. 38 Cost.) di previdenza ed assistenza obbligatoria in favore di una particolare categoria di lavoratori, alla quale si accompagna l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione da parte degli iscritti; tanto che, ha spiegato la Corte, in quanto tale l'Ente è sottoposto ad una penetrante vigilanza ministeriale nonché al controllo della Corte dei Conti, oltre ad essere qualificato organismo di diritto pubblico e compreso tra le Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato.

Come si diceva, le Sezioni Unite hanno colto l'occasione, tramite la pronuncia, per tornare sulla vexata quaestio della relazione funzionale tra il presunto autore dell'illecito erariale e l'Amministrazione pubblica, tema caldo e di notevole rilevanza scientifica e dogmatica, oltre che pratica, per l'attività requirente della Procura contabile.

La Corte ha così ricordato, in via preliminare, che la responsabilità amministrativa per danno erariale postula una relazione funzionale tra il presunto autore dell'illecito e l'Amministrazione pubblica. Ciò posto, gli Ermellini hanno chiarito 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: uno soggettivo, attinente alla natura pubblica del soggetto 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.

La Suprema Corte ha dunque concluso ricordando il principio per il quale la responsabilità amministrativa per danno erariale postula una relazione funzionale tra il presunto autore dell'illecito e l'Amministrazione pubblica specificando, tuttavia, che tale relazione non deve implicare necessariamente un rapporto di impiego in senso proprio, essendo sufficiente un rapporto di servizio nella sua accezione, appunto, di relazione



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

funzionale che rende l'autore del danno compartecipe dell'operato dell'Amministrazione o dell'ente.

Tale rapporto di servizio sussiste, secondo le Sezioni Unite, anche quando un ente privato esterno all'Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece inserendosi, in tal modo, nell'apparato organizzativo della P.A.

Evidente la portata chiarificatrice della pronuncia sul tema della relazione funzionale, principio di cui invero già diverse Sezioni Giurisdizionali territoriali della Corte dei Conti in qualche modo hanno fatto applicazione (ex multis, cfr. Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Friuli Venezia Giulia, n. 163/2020 secondo la quale, ai fini del riparto di giurisdizione in materia di illecito erariale, rileva la natura pubblica o privata delle risorse in gioco per la realizzazione di interessi generali e non già la natura dei soggetti che procedono alla realizzazione materiale delle attività ad esse connesse).

Invero la Corte di Cassazione aveva già ritenuto in passato più volte che sussiste il rapporto di servizio, presupposto indispensabile per il radicarsi della giurisdizione contabile, anche nei confronti di enti privati e soggetti non inseriti organicamente nella struttura organizzativa della pubblica Amministrazione, in considerazione della circostanza che il quadro di riferimento normativo consente che la pubblica Amministrazione persegua i propri obiettivi e finalità di interesse generale attraverso tali soggetti (ex multis, Cass. SS.UU. nn. 24671/2009, 16240/2014 e 10324/2016).

Dunque una pronuncia rafforzativa di un principio di diritto ormai consolidato e di fondamentale importanza per l'attività requirente della Procura contabile e per la Corte dei Conti.

Sul punto, la Suprema Corte ha puntellato tale orientamento nel corso del medesimo anno 2020. Lo ha fatto anzitutto con la pronuncia delle Sezioni Unite n. 15195 del 16 luglio 2020. Per il tramite di essa la Corte ha ribadito la nozione di "rapporto di servizio" quale presupposto normativo dell'attribuzione alla giurisdizione della Corte dei Conti dell'azione di responsabilità per danno erariale, specificando che sussiste il rapporto di servizio allorché un ente privato esterno all'Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse di quest'ultima e con risorse pubbliche, un'attività o un servizio pubblico in sua vece



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

inserendosi, in tal modo e ancorché temporaneamente, nell'apparato organizzativo della pubblica Amministrazione.

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

Lo stesso tema connesso alle due (appena esposte) pronunce, è sostanzialmente trattato anche dalle sentenze n. 15490 del 21 luglio 2020 e n. 19086 del 14 settembre 2020 delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione (in termini identici, anche la pronuncia della Cassazione civile a Sezioni Unite n. 111 del 7 gennaio 2020).

Con la prima la Corte in funzione nomofilattica ha ricordato che, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei Conti per danno erariale, non deve aversi alcun riguardo per la qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico, il quale può anche essere un privato o un ente pubblico non economico, bensì alla natura del danno e degli scopi perseguiti.

Ne consegue che, qualora l'Amministratore di un ente, anche avente natura privata, a cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A. e alla realizzazione del quale esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, determinando in tal modo uno sviamento delle finalità perseguite, egli stesso provoca un danno per l'ente pubblico per il quale deve rispondere davanti al Giudice contabile. Ciò in quanto sussiste la responsabilità erariale dei soggetti privati che, avendo percepito fondi pubblici, abbiano disposto della somma in modo diverso da quello programmato, anche nell'ipotesi in cui non abbiano presentato la domanda di concessione del finanziamento, poiché tra l'Amministrazione che eroga un contributo e colui che la riceve si instaura un rapporto di servizio, inserendosi il beneficiario dell'importo nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici.

Con la seconda pronuncia (n. 19086/2020), di eguale tenore, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, sotto il profilo della giurisdizione, ha dichiarato che sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti per danno erariale quando il soggetto privato dispone del denaro



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

pubblico in modo diverso da quello preventivato, frustrando così lo scopo perseguito dalla pubblica Amministrazione.

A detta del ricorrente, presidente di una Onlus, nel caso di specie la giurisdizione contabile avrebbe dovuto essere esclusa poiché il soggetto danneggiato era l'associazione, e dunque un privato. La Corte ha respinto l'assunto: secondo i Giudici di legittimità, infatti, ai fini del radicamento della giurisdizione speciale, è decisiva la natura del danno risultato della mancata realizzazione degli scopi conseguiti con la contribuzione, essendo irrilevante sia la qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico, sia il titolo in base al quale la gestione del denaro pubblico viene svolta.

Le due pronunce si inseriscono perciò nel solco dell'orientamento ormai granitico che, al fine di individuare la responsabilità amministrativo - erariale e la giurisdizione della Corte dei Conti, fa leva sul concetto della natura pubblica delle risorse in gioco per la realizzazione di interessi generali e non già sulla natura dei soggetti che procedono alla realizzazione materiale delle attività ad esse connesse.

Deve ritenersi essere ascritto, almeno in parte, allo stesso tema sopra indagato, il principio enunciato dalla Cassazione civile a Sezioni Unite con la diversa pronuncia n. 7838 del 15 aprile 2020 secondo la quale, in tema di Servizio sanitario nazionale, è radicata la giurisdizione della Corte dei Conti per il danno cagionato dal regime di accreditamento.

La Suprema Corte ha premesso che, come espressamente previsto dalla L. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-bis, le attività di assistenza e cura che la legge ha attribuito al Servizio sanitario nazionale possono essere direttamente svolte da quest'ultimo oppure da soggetti accreditati ex L. n. 502 cit., art. 8-quater.

Orbene, lo svolgimento delle suddette funzioni di assistenza e cura, da parte dei soggetti accreditati, sono quelle stesse del Servizio sanitario nazionale realizzandosi, quindi, per questa via e su base concessoria, un rapporto di servizio in senso lato cioè un rapporto di servizio che prescinde dall'organico inserimento del soggetto nella pubblica Amministrazione, ma che ha l'essenziale caratteristica dello svolgimento di funzioni pubbliche.

Le Sezioni Unite hanno quindi riconosciuto la giurisdizione della Corte dei Conti, nel caso di specie, facendo applicazione proprio dei principi sopra esposti i quali, facendo leva sullo svolgimento di funzioni pubbliche di assistenza e cura, benché da parte dei soggetti



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

accreditati, realizzano, su base concessoria, un rapporto di servizio in senso lato ma tale da fondare la suddetta giurisdizione.

Di sicuro interesse, pratico e dogmatico, anche la pronuncia delle Sezioni Unite n. 7762 emanata in data 09 aprile 2020, involgente altro tema di eminente rilievo nel panorama della giustizia contabile, quello del sindacato giurisdizionale sulle deliberazioni ex art. 148-bis Testo Unico enti locali (d.lgs. n. 267/2000). Trattasi, come noto, delle deliberazioni della Corte dei Conti, sezioni regionali di controllo, sulla gestione finanziaria degli enti locali.

Le Sezioni Unite Civili hanno anzitutto ricordato che le Sezioni Riunite della Corte dei Conti non hanno affatto escluso, in linea di principio, l'ammissibilità della tutela giurisdizionale nei confronti delle deliberazioni adottate ai sensi dell'art. 148-bis cit., avendo anzi richiamato espressamente l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale che estende, alle stesse, l'impugnazione prevista dal d.lgs. n. 267/2000, art. 243-quater, comma 5, in ordine alla quale hanno anche ribadito la propria giurisdizione, ai sensi del nuovo codice di giustizia contabile (c.g.c.), d.lgs. n. 174 del 2016, art. 11, comma 6, lett. e), trattandosi di controversia in materia di contabilità pubblica.

Come riconosciuto anche in dottrina, infatti, l'art. 11, c. 6, lett. e), del codice di giustizia contabile fornisce base normativa alla espansione della nuova attribuzione giurisdizionale delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti ad altre delibere delle sezioni regionali di controllo non espressamente richiamate; espansione realizzata in via interpretativa, in passato, dalle stesse Sezioni Riunite (cfr. SS.RR. 1 febbraio 2016, n. 1), che avevano ritenuto giustiziabili, interdittive o non, anche le delibere adottate ai sensi e per gli effetti dell'art. 148-bis T.U.E.L., in esito al controllo effettuato sui rendiconti degli enti locali con riferimento agli equilibri di bilancio.

La formula adottata all'art. 11, c. 6, lett. e), c.g.c., infatti, ha carattere aperto, prevedendo che "le Sezioni Riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi [...] e) nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo".

La norma rappresenta perciò, secondo la richiamata dottrina, quella interpositio legislatoris, da molti auspicata per chiarire la portata delle disposizioni espressamente attributive della nuova funzione. Ciò posto, secondo la Cassazione in funzione nomofilattica



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

il procedimento di controllo della Corte dei Conti sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ha una struttura bifasica, caratterizzato in un primo stadio dall'accertamento delle irregolarità contabili e in un secondo stadio dalla verifica dell'adempimento dell'obbligo per gli enti interessati dell'adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. A ciò, secondo gli Ermellini, fa riscontro l'impugnabilità delle deliberazioni adottate all'esito di ciascuna fase nonché, in caso di mancato esercizio della relativa facoltà, l'acquisto di definitività giuridica da parte di tali provvedimenti che, comportando la conclusione del procedimento, impedisce all'organo di controllo di tornare sulle proprie determinazioni ed all'ente controllato di sollecitarne una rimediazione.

Con la pronuncia in commento, pertanto, è stata confermata l'impugnabilità delle deliberazioni adottate dalle sezioni di controllo all'esito di ciascuna fase del procedimento ex art. 148-bis T.U.E.L. ed è stato confermato che, in assenza di impugnativa, matura la definitività giuridica dei provvedimenti delle sezioni regionali di controllo.

La sentenza delle Sezioni Unite civili di Cassazione del 14 aprile 2020, n. 7824, riguarda il rapporto tra le società in house e la giurisdizione della Corte dei Conti. La pronuncia afferma che la cognizione in ordine all'azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi di gestione e controllo di società di capitali partecipate da enti pubblici spetta alla Corte dei Conti solo nel caso in cui tali società abbiano, al momento delle condotte ritenute illecite, tutti i requisiti per essere definite in house providing, i quali devono risultare da precise disposizioni statutarie in vigore all'epoca, non avendo alcun rilievo la loro ricorrenza in fatto.

Con la pronuncia del 15 aprile 2020, n. 7835, la Suprema Corte a Sezioni Unite si è occupata, poi, della giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità erariale con riferimento alla gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali, confermando un orientamento invero già espresso con sentenza sempre dello scorso anno, n. 5589 del 28 febbraio 2020.

La gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali, secondo gli Ermellini, 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



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

alla funzione strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo, senza che rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti, ex art. 122 Cost., comma 4, non estensibile alla gestione dei suddetti contributi. In particolare, secondo la Corte, l'invocata guarentigia di cui all'art. 122 Cost., comma 4, in quanto deroga alla regola generale della giurisdizione, non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese. Sul punto i Giudici di legittimità hanno ricordato che i capigruppo dei Consigli regionali e tutti i consiglieri regionali restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti), anche se sottratti alla giurisdizione di conto prima dell'esercizio finanziario.

L'accertamento rimesso in tale ambito alla Corte dei Conti, secondo la richiamata sentenza n. 5589 del 28 febbraio 2020, comprende la verifica di difformità delle attività di gestione del contributo erogato al gruppo consiliare rispetto alle finalità, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa vigente, debordando dai limiti esterni della giurisdizione contabile solo allorché investa l'attività politica del presidente del gruppo consiliare o le scelte di "merito" dal medesimo effettuate nell'esercizio del mandato, e non quando invece si mantenga nell'alveo di un giudizio di conformità alla legge dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 1 della l. n. 20 del 1994.

Intercetta almeno in parte questioni legate alle materie di contabilità e finanza pubblica anche la pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione civile del 12 maggio 2020 n. 8770, relativa alla sottoscrizione contratti finanziari derivati da parte dei Comuni.

Le Sezioni Unite hanno chiarito in primis che l'autorizzazione alla conclusione di un contratto di "swap" da parte di un Comune è di competenza del Consiglio comunale. Alla conclusione la Suprema Corte è giunta analizzando in particolare il caso in cui tale contratto preveda una clausola di iniziale up-front, ma anche il caso in cui la sua negoziazione si traduca nell'estinzione dei precedenti rapporti di mutuo sottostanti, ovvero nel loro mantenimento in vita con modificazioni rilevanti. In tali casi, per la Corte, l'autorizzazione non può essere assimilata ad un ordinario atto di gestione dell'indebitamento dell'ente locale, adottabile dalla Giunta comunale con finalità di riduzione degli oneri finanziari ad esso inerenti. Di conseguenza, l'autorizzazione alla conclusione di tale contratto derivato deve



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

essere data, a pena di nullità ed ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. i), T.U.E.L., dal Consiglio comunale.

Con la pronuncia la Suprema Corte ha aggiunto un importante corollario in tema di finanza pubblica, affermando che la sottoscrizione di contratti finanziari derivati (di copertura) da parte dei Comuni italiani, sulla base della disciplina normativa vigente fino al 2013, poteva avvenire solo in presenza di una precisa misurabilità/determinazione dell'oggetto contrattuale, comprensiva sia del criterio del mark to market sia degli scenari probabilistici, sia dei c.d. costi occulti, allo scopo di ridurli al minimo e di rendere consapevole l'ente di ogni aspetto di aleatorietà del rapporto. Ciò costituisce una rilevante disarmonia nell'ambito delle regole relative alla contabilità pubblica, introduttiva di variabili non compatibili con la certezza degli impegni di spesa riportati in bilancio.

Con pronuncia delle Sezioni Unite civili n. 10441 del 03 giugno 2020 la Corte di legittimità è poi tornata sulle prerogative e i poteri della Procura erariale della Corte dei Conti, soffermandosi in particolare su un particolare tipo di azione, l'azione di simulazione, che si è premurata di legittimare pleno iure.

Secondo gli Ermellini, l'azione di simulazione promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti è pacificamente da ricomprendersi tra le azioni concesse al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, ai sensi dell'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.

Pleonastico appare rimarcare, ovviamente, la rilevanza delle decisioni per le prerogative e le funzioni dello scrivente Istituto requirente.

Verso la fine dell'anno 2020, la Suprema Corte di legittimità è tornata nuovamente, con la sentenza delle Sezioni Unite del 20 ottobre 2020, n. 22810, su quello che è un tema di rilievo delle materie di contabilità e finanza pubblica, ovvero la qualifica di "agente contabile".

Orbene, le Sezioni Unite hanno ribadito ancora una volta che la suddetta qualifica deve essere riconducibile al carattere pubblico dell'ente e alla natura pubblica del denaro



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

oggetto della sua gestione. In particolare, la pronuncia ha confermato che alla Corte dei Conti è attribuita una giurisdizione tendenzialmente generale in materia di contabilità pubblica, giurisdizione che riguarda ogni controversia inerente alla gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici da parte di un agente contabile, e che gli elementi essenziali e sufficienti perché un soggetto rivesta la qualifica di “agente contabile” sono costituiti soltanto dal carattere pubblico dell’ente per il quale tale soggetto agisce e dalla natura parimenti pubblica del denaro o del bene oggetto della sua gestione. Rimane irrilevante, invece, la natura privatistica del soggetto affidatario del servizio, così come il titolo giuridico in forza del quale la gestione è svolta.

Altra pronuncia che contiene enunciazioni in ordine alla trasversalità della giurisdizione contabile ma anche al riparto con altri tipi di giurisdizione è quella delle Sezioni Unite della Cassazione civile, n. 26499 del 20 novembre 2020.

In particolare, un’Associazione di albergatori ed esercenti l’attività alberghiera aveva impugnato, innanzi al Giudice amministrativo, i provvedimenti con i quali il Comune aveva modificato il regolamento sull’imposta di soggiorno per l’anno 2014, rivedendone gli importi e riconoscendo in capo al gestore della struttura ricettiva la qualifica di “agente contabile”, individuando gli obblighi connessi alla riscossione dell’imposta e delle sanzioni correlate all’inadempimento.

Definito il doppio grado di giudizio amministrativo, l’Associazione ha proposto ricorso per motivi di giurisdizione, affermando che il Consiglio di Stato aveva travalicato i limiti della sua giurisdizione invadendo quella riservata al giudice contabile, laddove aveva qualificato giuridicamente l’albergatore come “agente contabile”. Orbene, la Suprema Corte, con la pronuncia in commento, ha affermato che il Consiglio di Stato, dichiarando con quella pronuncia la natura ricognitiva delle modifiche apportate al regolamento comunale sull’imposta di soggiorno rispetto alle norme di legge, quanto alla qualifica di “agente contabile” e agli obblighi gravanti sui gestori delle strutture ricettive in materia di imposta di soggiorno, non aveva affatto travalicato i limiti della sua giurisdizione, perché non esercitava alcun potere cognitivo e decisorio spettante ad un organo di una diversa giurisdizione, in particolare alla Corte dei Conti, alla cui giurisdizione è attratta, invece, ogni controversia intercorrente con l’ente impositore, avente ad oggetto la verifica dei rapporti di



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

dare e avere. Il risultato finale di tali rapporti ed entrambe danno luogo ad un giudizio di conto.

Secondo le Sezioni Unite, sotto tale profilo, non era adeguata neanche l'invocazione delle sentenze n. 2 del 2013 e n. 6 del 2014 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, che affermano la propria giurisdizione esclusiva nell'ambito del giudizio di cui all'art. 243-quater, comma 5, T.U.E.L. (deliberazione dello stato di dissesto finanziario di cui all'art. 244).

In tali decisioni, infatti, l'affermata "trasversalità" sia alla giurisdizione amministrativa che ordinaria delle prerogative giurisdizionali della Corte dei Conti è stata ancorata in modo esplicito alla materia della contabilità pubblica, di cui all'art. 103 Cost., comma 2, ritenuta norma di chiusura e di garanzia di valori ordinamentali, quali quelli della tutela degli equilibri finanziari oggi espressamente previsti in Costituzione ed è stata ancorata anche alla esplicita regolamentazione dello speciale giudizio previsto dal predetto art. 243-quater, comma 5, T.U.E.L..

Pertanto, le considerazioni svolte hanno attestato, per gli Ermellini, l'infondatezza della prospettiva difensiva delle ricorrenti, secondo la quale l'affermata qualifica di "agenti contabili" in capo agli albergatori si è compendiata in un eccesso di potere giurisdizione. La Suprema Corte ha chiarito, infatti, che se da una parte la Corte dei Conti è l'organo al quale è attribuita la verifica delle condotte degli agenti contabili, è altrettanto innegabile che tale verifica, in definitiva, è limitata ai giudizi di conto e ai giudizi di responsabilità contabile.

In ultimo, significativa considerazione merita la sentenza della Cassazione civile a Sezioni Unite, n. 28975 del 17 dicembre 2020.

Con unico motivo di ricorso, nel caso di specie, era stata dedotta la sussistenza del vizio di eccesso di potere giurisdizionale in ragione di un asserito sconfinamento da parte della Corte dei Conti nell'area riservata alla pubblica Amministrazione.

La Suprema Corte di legittimità, nel decidere il ricorso, ha colto l'occasione per ribadire 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



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

del bene oggetto della gestione nell'ambito della quale si è verificato l'evento, fonte di responsabilità (e sul punto la Corte ha richiamato sé stessa, cioè la pronuncia già supra esaminata, n. 7645 del 01 aprile 2020 delle Sezioni Unite).

Ciò posto, la Corte di legittimità ha tenuto ad esprimere un concetto che, a parere della scrivente Procura erariale, è di estremo interesse ai fini dell'enucleazione di sempre maggiori funzioni e attribuzioni della giurisdizione contabile.

Infatti gli Ermellini hanno affermato che l'insindacabilità "nel merito" delle scelte discrezionali compiute da 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, i quali devono essere ispirati ai criteri di economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità ma della legittimità dell'azione amministrativa (sul punto la Corte ha richiamato il precedente delle Sezioni Unite, n. 30527 del 2019).

La Suprema Corte ha dichiarato dunque che la valutazione da parte del Giudice contabile dell'operato del ricorrente si fosse collocata sul piano del controllo ad esso affidato circa la sussistenza della responsabilità per danno erariale, attraverso la valutazione del suo operato alla stregua dei criteri che dovevano ispirare la sua azione e di cui alla L. n. 241 del 1990, art. 1; ha aggiunto, inoltre, che tale valutazione è una valutazione in iure, come tale pienamente spettante al Giudice contabile nell'ambito della sua giurisdizione (sul punto, è stato richiamato il precedente delle SS.UU. n. 9680 del 2019).

Richiamato tale quadro di rilievo, la Corte di legittimità ha conclusivamente osservato, mediante la ragguardevole pronuncia in commento, che il sindacato della Suprema Corte sulle decisioni della Corte dei Conti è circoscritto all'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione e non si estende ad asserite violazioni di legge sostanziale o processuale, concernenti il modo di esercizio della giurisdizione speciale (sul punto la Corte ha richiamato un precedente di questo stesso anno in corso, che esprime gli stessi principi, SS.UU. n. 19085 del 2020).

Ne ha fatto conseguire il principio per il quale la doglianza sull'interpretazione operata dalla Corte dei Conti delle disposizione sugli istituti giuridici venuti in rilievo nel giudizio contabile, e la prospettazione del vizio di eccesso di potere giurisdizionale fondato



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

sulla prospettazione di una diversa interpretazione degli stessi, come nel caso in esame, attiene a soluzione che può integrare un error in iudicando, non inerente all'essenza della giurisdizione o allo sconfinamento dei suoi limiti esterni, ma solo al modo in cui è stata esercitata.

Conclusivamente codesta Procura erariale ritiene che, mediante l'appena esaminata pronuncia, il Giudice della Giurisdizione abbia contribuito ad aprire un varco interessante e in parte auspicabile nell'ambito della sindacabilità dei comportamenti di pubblico rilievo in tema di contabilità e finanza pubblica. La pronuncia in commento, in particolare, ha il merito inequivocabile di allargare le funzioni e le attribuzioni della giurisdizione contabile ai fini di una sempre crescente tutela dell'erario, impedendo che il "merito" delle scelte amministrative possa risultare, come spesso accade, un ostacolo alla giustizia contabile e riconoscendo che la responsabilità per danno erariale possa essere sancita alla stregua dei criteri ex art. 1, L. procedimento amministrativo, n. 241/90, i quali devono ispirare le azioni di chi opera in rapporto di servizio con la pubblica Amministrazione, risultando tale valutazione una valutazione in iure e, come tale, pienamente spettante al Giudice contabile nell'ambito della sua giurisdizione.

La scrivente Procura stima utile evidenziare che i concetti sopra esposti siano stati oggetto, sempre nel corso dell'anno 2020, di almeno un'altra pronuncia della Cassazione civile a Sezioni Unite, la sentenza n. 8848 del 13 maggio 2020. Anche tale pronunciamento della Suprema Corte ha tenuto a rimarcare che sussistono notevoli tipologie di scelte degli amministratori soggette al controllo della Corte dei Conti in quanto comunque rilevanti, in qualche modo, sul piano della legittimità.

In particolare, secondo la Corte di legittimità, le scelte degli amministratori, dovendo conformarsi oltre che a criteri di legalità anche a quelli giuridici di economicità (ottimizzazione dei risultati in relazione alle risorse disponibili), di efficacia (idoneità dell'azione amministrativa alla cura effettiva degli interessi pubblici da perseguire, congruenza teleologica e funzionale) e di buon andamento, sono soggette al controllo della Corte dei Conti, in quanto assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa.

Non travalica, pertanto, il limite esterno della giurisdizione contabile né quelli relativi alla riserva di amministrazione la pronuncia con la quale la Corte dei Conti riconosca



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

la responsabilità di un Direttore di dipartimento di una Regione per avere il medesimo contribuito a determinare, a condizioni diseconomiche, l'importo di un accordo transattivo volto alla definizione dei rapporti tra una società e la predetta Regione, attesa la non adeguatezza o esorbitanza degli oneri sostenuti rispetto al fine pubblico da perseguire.

In questa stessa ottica, opera anche la sentenza n. 6457 del 6 marzo 2020, secondo la quale compete alla Corte dei Conti l'accertamento della responsabilità del dirigente di un Comune che abbia conferito un incarico a soggetto estraneo all'Amministrazione comunale.

Il tema del conferimento di incarichi *contra legem* o con modalità non opportune e non legittime è molto rilevante nella prassi giudiziaria erariale. La Corte ha sancito che rientra nella giurisdizione della Corte dei Conti, e non integra il divieto relativo al sindacato di "merito" delle scelte amministrative, l'accertamento della responsabilità amministrativa del dirigente di un Comune che abbia illegittimamente conferito un incarico a soggetto estraneo all'Amministrazione comunale, al di fuori dei casi previsti dalla normativa vigente e non a causa di eventi straordinari ai quali non potesse farsi fronte con la struttura burocratica esistente. Secondo la Suprema Corte, trattandosi di un controllo giurisdizionale fondato sui canoni di legalità, razionalità, efficienza ed efficacia che costituiscono il diretto corollario del principio di rango costituzionale del buon andamento della P.A., sancito dall'art. 97 Cost., è ben possibile l'accertamento in questi casi della responsabilità amministrativa.

La scrivente Procura ritiene che pronunce come quelle appena passate in rassegna vadano salutate con estremo favore, poiché contribuiscono ad assegnare funzioni di sempre maggior tutela dell'erario e del buon andamento in capo all'organo requirente della Corte dei Conti, impedendo che l'invocazione del "merito" delle scelte amministrative possa risultare, come spesso accade, asettico e apodittico rifugio dei responsabili di danno erariale, o un vero e proprio ostacolo ingiustificato al decorso più corretto della giustizia contabile.

In ultimo, è il caso di citare una rilevante pronuncia di massima delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti emanata nel corso dell'anno 2020, di preminente interesse scientifico e dogmatico in tema di responsabilità amministrativa e contabile.

Trattasi della sentenza n. 24/2020 del 12 ottobre 2020, relativa alla questione sollevata dalla Corte dei Conti, Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, con l'ordinanza n. 18/2020, vertente in ordine al seguente oggetto.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

La Sezione rimettente, rilevato un contrasto giurisprudenziale in materia, domandava se in ipotesi di danno erariale conseguente all'illecita erogazione di emolumenti lato sensu intesi in favore di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione), la quantificazione del danno dovesse essere effettuata al netto o al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo, in applicazione della "regola dei vantaggi" di cui all'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 20/94 .

In tema di danno erariale conseguente all' indebita percezione da parte del dipendente pubblico di non dovuti emolumenti, le Sezioni Riunite hanno dapprima analizzato gli antitetici indirizzi giurisprudenziali, riportando come in taluni casi si fosse affermata, sebbene talvolta con alcuni distinguo, la necessità di quantificare il nocumento patrimoniale suddetto al netto delle ritenute fiscali a titolo di Irpef, in applicazione della "regola dei vantaggi"⁴ ex art. 1, comma 1-bis, l. n. 20/1994. Più recentemente, hanno riconosciuto le Sezioni Riunite, sembrerebbe aver prevalso la tesi contraria in base alla quale la determinazione del danno dovrebbe essere al lordo delle ritenute suddette, salvo recupero postumo dell'eccedenza con quanto concretamente percepito da parte dello stesso dipendente, attraverso il meccanismo del rimborso fiscale. Le Sezioni Riunite, poi, dopo attento esame delle diverse tesi in campo e degli orientamenti contrastanti, hanno enunciato, con precipua argomentazione, il principio di diritto per il quale la quantificazione del danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti in favore di pubblici dipendenti deve essere effettuata al lordo, e non al netto, delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo.

A parere del Collegio la valutazione del giudice dell'accertamento di una utilitas per l'ente non doveva essere posta nei termini civilistici della compensatio lucri cum danno, che presuppone un conflitto fra interessi paritetici, ma secondo i principi propri del settore, dovendosi escludere che essa potesse sorgere sic et simpliciter dalla mera corresponsione di emolumenti non dovuti.

Secondo le Sezioni Riunite, dunque, la valutazione dell'utilità che l'ente pubblico abbia tratto dall'attività lavorativa di un dipendente, cui illecitamente siano stati corrisposti emolumenti, non va effettuata sulla base di un parametro meramente civilistico poiché, a differenza di quelli tra privati, nei rapporti pubblicistici l'utilità gestoria deve essere valutata



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

secondo i parametri fissati dalla legge a tutela di preminenti interessi pubblici, quali sono apprezzati in primo luogo dallo stesso legislatore. Infatti, le Sezioni Riunite hanno innanzitutto considerato che il danno erariale rappresenta la proiezione contabile della lesione del patrimonio dell'Ente. Nel caso in cui tale lesione consista in un esborso non dovuto, l'intera spesa sostenuta in modo indebito integra danno per l'Ente. Detto altrimenti, è all'onere complessivamente sopportato dall'Amministrazione che occorre avere riguardo - secondo le Sezioni Riunite- per individuare l'effetto pregiudizievole generato dalla condotta censurata. L'esborso, con ogni evidenza, comprende anche gli importi dovuti per ottemperare agli obblighi tributari e contributivi: questi ultimi concorrono, al pari delle altre causali, a gravare sul bilancio come componente negativa.

Sul punto, al fine di disconoscere l'orientamento che intenderebbe fare applicazione del principio *compensatio lucri cum damno*, il Supremo organo di giustizia contabile ha rilevato che ad entrare nella valutazione della fattispecie è, da una parte, la coincidenza del soggetto danneggiato con quello avvantaggiato, con ciò intendendo che *lucrum* e *damnum* si possono compensare tra loro in quanto intervenienti sullo stesso patrimonio; dall'altra il fatto che il bilanciamento fra vantaggio e danno possa giustificarsi solo in presenza di un medesimo fatto generatore del pregiudizio. Ad essere considerato, secondo la Sezione in funzione nomofilattica, è che il vantaggio che si assume derivare allo Stato dalla riscossione dell'acconto IRPEF non è legato alla commissione del danno ma al semplice fatto che l'Amministrazione ha erogato, in favore del proprio dipendente, un compenso che per il percettore costituisce reddito imponibile, in ciò integrandosi una obbligazione tributaria autonoma la quale nasce indipendentemente dal carattere illecito della vicenda sottostante all'erogazione della spesa.

Da ciò l'evidente insussistenza di una identità causale tra fatto generatore del danno e fatto generatore del vantaggio, tenendo ben presente che la nozione di fatto non deve essere ancorata al mero accadimento materiale, ma estesa alla qualificazione giuridica di quest'ultimo in termini di illiceità.

Orbene, il pagamento di tributi o altri oneri contributivi rappresenta, secondo l'autorevole impostazione delle Sezioni Riunite, l'adempimento di un'obbligazione che nasce ed esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto il quale nonostante la temporanea partecipazione dell'Ente danneggiato per gli adempimenti accessori e strumentali, vede



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

come unici soggetti coinvolti l'Amministrazione fiscale/previdenziale da un lato ed il soggetto passivo dall'altro.

Dunque secondo le Sezioni Riunite la quantificazione del danno erariale, in caso di illecita erogazione di emolumenti lato sensu intesi, in favore di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione), deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo, con l'ulteriore precisazione che ciò avviene non in applicazione della regola dei vantaggi ma in ossequio alla sussistenza, nella fattispecie evocata, di autonome obbligazioni.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

4. L'ATTIVITA' DELLA PROCURA

4.1. BREVE RIEPILOGO STATISTICO

Al 31 dicembre 2019 risultavano pendenti **2550** fascicoli istruttori; nel corso dell'anno:

- sono stati aperti **517** nuovi fascicoli;
- sono state effettuate **327** richieste istruttorie;
- sono state disposte **458** archiviazioni;
- sono stati riuniti **5** fascicoli
- sono stati formulati **22** inviti a dedurre per un totale di **49** presunti responsabili;
- sono stati introdotti **24** giudizi di responsabilità;
- sono stati proposti **appelli**;
- sono stati esaminati **270** conti giudiziali;
- vi sono state **condanne in primo grado** per complessivi euro **4.107.473,40**;
- è stata recuperata, a seguito di sentenze di condanna e di ordinanze di pagamento in procedimenti monitori la somma di euro **213.207,94**.

A questo riguardo merita di essere segnalato anche il recupero in corso d'indagine pari ad euro **24.995,19**, derivante sia dall'intensa attività istruttoria relativa al mancato adeguamento dei costi di costruzione e degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria da parte delle amministrazioni locali della Provincia di Isernia su segnalazione del Nucleo di Polizia Economica e Finanziaria e sia dal recupero derivante dalla riattivazione di una procedura di recupero dilazionato a seguito della definitività delle sentenze pronunciate dalla Sezione Giurisdizionale del Molise.

Le contestazioni di responsabilità amministrativa hanno infatti attivato numerose azioni correttive e virtuose da parte degli Enti locali che hanno permesso di ristorare le amministrazioni danneggiate e di evitare un inutile contenzioso.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

4.2. PRINCIPALI TIPOLOGIE DI DANNO DEDOTTE IN GIUDIZIO

4.2.1. Danni derivanti da illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici.

Anche nell'anno appena trascorso è stata promossa un'azione di responsabilità in materia di gestione dei contributi erogati ai Gruppi consiliari regionali. Tale chiamata in giudizio discende dall'attività istruttoria originata da una segnalazione della Procura della Repubblica di Campobasso che trasmetteva a questa Procura la richiesta di rinvio a giudizio, emessa nei confronti di un consigliere regionale nell'ambito della più ampia indagine circa le spese sostenute dai Gruppi consiliari negli anni 2007-2011. Dagli accertamenti esperiti dal nucleo di Polizia Economico Finanziaria della Guardia di Finanza di Campobasso sono emerse diverse tipologie di spese, rimborsate ma non riconducibili al "funzionamento dei Gruppi consiliari", come invece previsto dalla legge regionale 4 novembre 1991 n. 20. Tali indagini hanno condotto ad una condanna dello stesso in primo grado e in appello, per i reati ex art. 81 e 314 c.p. (peculato). L'accertamento della sussistenza del fatto reso nell'ambito della pronuncia penale è stato recepito integralmente in sede di processo contabile, anche ai sensi dell'art. 651 c.p.p., con ogni conseguente statuizione in ordine alla condanna dell'evocando in giudizio per il danno erariale cagionato con una condotta illecita, dolosamente preordinata alla sottrazione di risorse pubbliche nella piena ed esclusiva disponibilità e della cui gestione era unico responsabile. Tutte le spese in questione sostenute per scopi non inerenti alle funzioni e alle finalità del Gruppo consiliare, disposte in violazione di quanto previsto dalla norma, integrano gli estremi del danno erariale, di cui è stato chiamato a rispondere il Consigliere nella sua qualità di Presidente nonché unico membro di un Gruppo consiliare. Nella fattispecie questa Procura ha ritenuto che la condotta illecita abbia causato una menomazione dell'immagine dell'Amministrazione Pubblica contestando, quindi, anche tale tipo di responsabilità, in applicazione dell'art. 17, comma 30 ter, d.l. 1° luglio 2009, n. 78 e sulla scorta della giurisprudenza contabile che ha in più occasioni chiarito che *"le Procure della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine solo per i delitti di cui al Capo I del Titolo II del Libro*



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

Secondo del codice penale” (ex multis Corte dei conti, Sezioni riunite, 19 marzo 2015, n. 8), nonché di una sentenza penale di condanna divenuta irrevocabile.

Alla stessa tipologia di danno fa riferimento l’atto di citazione in riassunzione che ha dato origine al giudizio G.3892. La II Sezione Centrale di Appello, con sentenza n. 265/2020, ha disposto il rinvio degli atti al giudice di prime cure per la decisione in merito alla controversia riguardante un danno erariale derivante dalla irregolare esecuzione del contratto sottoscritto in data 16 novembre 2006 dalla società beneficiaria con Sviluppo Italia S.P.A. per la concessione delle agevolazioni previste dal D. Lgs. N. 185/2000.

In particolare, il contratto era stato stipulato al fine di incentivare l’auto impiego in forma di microimpresa ma tale contratto, veniva ampiamente disatteso dalla società beneficiaria per mancato svolgimento dell’attività imprenditoriale nel periodo minimo quinquennale in violazione del divieto di alienazione dei beni strumentali acquistati con i fondi pubblici e del mancato pagamento delle rate di rimborso del finanziamento.

Con la sentenza di secondo grado è stata definita la posizione di uno dei convenuti già condannato in primo grado; l’atto di citazione in riassunzione, invece, promosso sulla scorta della pronuncia di rinvio, ha riguardato il secondo convenuto. La responsabilità di costui, dichiarata prescritta in prime cure, è stata considerata sussistente dalla II Sez. Centrale di Appello la quale ha individuato una diversa data di esordio del termine di prescrizione estintiva, disponendo così la rimessione degli atti al primo giudice per la prosecuzione del giudizio sul merito e sulle spese del grado di appello.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

4.2.2. Danni derivanti in materia di urbanizzazione

Anche nel decorso anno sono stati introdotti numerosi giudizi riguardanti il mancato adeguamento dei costi di costruzione e degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria.

Relativamente alle chiamate in giudizio, il *modus operandi* dei Responsabili comunali ha disatteso le disposizioni emanate dalla Giunta Regionale con le delibere n° 4724 del 27/11/95 e n° 5548 del 5/12/94, nonché il dettato dell'art. 16, comma 6, del D.P.R. 06.06.2001 n. 380 che impone l'obbligo di aggiornamento quinquennale degli oneri di urbanizzazione: “la quota di contributo relativo agli oneri di urbanizzazione deve essere corrisposta al comune all'atto del rilascio del permesso di costruire, l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria deve essere stabilita, con delibera consiliare comunale, in base alle tabelle parametriche definite da ciascuna regione. In caso di mancata definizione delle stesse i comuni devono provvedere, in via provvisoria con delibera comunale, ogni 5 anni, ad aggiornare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria in conformità alle disposizioni regionali.”

Il costo di costruzione, secondo l'art.6 del su menzionato decreto si attesta tra un minimo del 5% ed un massimo non superiore al 20% del costo stesso e prevede, secondo l'art.42 comma 2 lettera F D. lgs n°267/2000, un aumento da calcolarsi tra lire 455.000 (euro 235.000) al metro quadro per superficie complessiva, tenuto conto dei riscontri e prevedibili costi di urbanizzazione primaria, secondaria e generale, in ragione dell'avvenuta variazione degli stessi accertata dall'ISTAT.

Con la stessa deliberazione del 1995 la Giunta regionale deliberava: “di demandare, in via transitoria, alle Amministrazioni comunali che lo ritenessero necessario, (...) un ulteriore abbattimento del costo di costruzione (...) di un'aliquota percentuale non superiore al 30%, stabilendone eventualmente anche la durata (...)” e stabiliva che i comuni, entro 30 giorni dalla pubblicazione, recepissero, con proprio atto deliberativo il costo di costruzione così come determinato dal punto 1 e successivi della menzionata delibera.

Il mancato adeguamento degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione nei termini stabiliti dal sopra riportato precetto normativo, integra da parte Comuni coinvolti una illegittima ed inspiegabile inerzia, protrattasi nel corso degli anni, in ordine agli adeguamenti cui per legge dovevano invece attenersi, che ha cagionato un danno alle casse



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

locali, quantificabile nella differenza tra quello che gli Enti locali avrebbero incamerato, se ne avessero (debitamente quanto correttamente) determinato i medesimi, - in forza degli aumenti periodici stabiliti per legge - ed il corrispettivo effettivamente incassato per gli oneri accessori.

La stessa Sezione Giurisdizionale del Molise, con sentenza del 15 febbraio 2013, n. 21, emessa per una fattispecie analoga a quella indicata in discorso, riferita alla provincia isernina, ha ribadito che “compito precipuo degli amministratori e responsabili del settore tecnico comunale è attivare e curare la corretta determinazione ed acquisizione delle entrate di spettanza comunale”. I responsabili apicali e/o direttivi dell'area tecnica, i sindaci e/o gli assessori muniti di delega sono stati chiamati, pertanto, a rispondere di una condotta caratterizzata da grave negligenza ed inescusabile disinteresse per la corretta ed oculata gestione delle risorse finanziarie pubbliche.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

4.2.3. Danni derivanti dall'illecita percezione di emolumenti stipendiali.

In questo ambito sono stati incardinati presso la locale Sezione Giurisdizionale n. 5 procedimenti di responsabilità amministrativa per l'importo complessivo di euro 212.732,71.

Le presenti chiamate in giudizio discendono dall'invio da parte del Dirigente scolastico di un Istituto Omnicomprensivo del Molise della sentenza n. 185/2018 di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. pronunciata dal Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Foggia. La vicenda giudiziaria penale, denominata "Operazione zero in condotta", aveva avuto anche una grande eco mediatica, come risulta dall'ampia rassegna stampa raccolta in fase preprocessuale.

La specifica attività istruttoria condotta da questa Procura permetteva di accertare un danno erariale derivante dall'illecita percezione di emolumenti stipendiali da parte dei convenuti in giudizio, conseguiti attraverso contratti di docenza a tempo determinato con Istituti scolastici molisani, per lo più sul posto di sostegno; incarichi ottenuti mediante la falsa attestazione del possesso di titoli e specializzazioni. Ritenendo sussistere tutti gli elementi per l'affermazione della loro responsabilità, si è sollecitata l'Amministrazione danneggiata nel costituire in mora gli interessati e ad avviare, per quanto di competenza, una indagine presso le scuole interessate.

Quanto alla utilizzabilità della sentenza c.d. di patteggiamento quale fonte di documentazione delle prove raccolte in un altro giudizio tra le stesse o tra altre parti, questa Procura regionale ha richiamato, nella evocazione in causa dei convenuti, il consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale la decisione dell'imputato di chiedere il patteggiamento della pena può considerarsi come tacita ammissione di colpevolezza e che, pur non essendo precluso al Giudice contabile l'accertamento e la valutazione dei fatti in modo difforme da quello contenuto nella sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 444 c.p.p., tuttavia questa assume un valore probatorio qualificato, superabile solo attraverso specifiche prove contrarie (Corte conti, Sez. Giur. Veneto, 30.08.2017, n. 100; cfr. in proposito anche Corte conti, Sez. II Giur. Centrale App., 26.05.2016, n. 574; Sez. I Giur. Centrale App., 13.03.2014, n. 406; 12.02.2014, n. 253; Sez. Giur. Piemonte, 30.06.2017, n. 56; Sez. Giur. Veneto, 22.06.2017, n. 71; 7.03.2016, n. 38). Ciò anche in ragione del fatto che tale



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

sentenza implica l'inesistenza di elementi idonei a legittimare l'assoluzione dell'imputato, dovendo il giudice penale, prima di applicare la pena su richiesta della parte, verificare di non dover pronunciare sentenza di proscioglimento a norma dell'art. 129 c.p.p., ove il fatto non sussista, ovvero per altri motivi (Corte conti, Sez. I Giur. Centrale App., 12.07.2016, n. 258).

La sentenza a pena patteggiata, pur non avendo efficacia di giudicato nei giudizi civili ed amministrativi ex art. 445, comma 1 bis c.p.p., per altro verso è equiparata dalla stessa disposizione ad una pronuncia di condanna, avendo il giudice penale accertato la commissione di un fatto/reato a carico dell'imputato, sulla cui qualificazione giuridica hanno previamente concordato il P.M. e le parti, ed avendo egli verificato la congruità della pena rispetto alla gravità del fatto e, soprattutto, l'insussistenza di condizioni legittimanti l'immediato proscioglimento dell'imputato ex art. 129 c.p.p. (Sez. I App., n. 209/2008; n. 97/2008). Pertanto, essa ben può essere valutata dal giudice contabile in quanto atteggiamento psicologico che può essere esaminato al pari degli altri elementi di giudizio (Sez. I App. n. 103/2003; n. 149/2004; n. 282/2004).

Le condotte dolose tenute costituenti il reato di truffa, come accertato dalla sentenza di patteggiamento ex art. 444 cpp, lesive dei basilari principi costituzionali e in netto e spregevole contrasto con le finalità assegnate all'Istituzione scolastica, oltre ad aver cagionato un danno patrimoniale diretto all'Erario, hanno incrinato l'immagine dell'Amministrazione di appartenenza che questa Procura regionale ha ritenuto di dover quantificare applicando l'articolo 1, comma 1 sexies della legge 14 gennaio 1994, n. 20, introdotto dall'articolo 1, comma 62 della legge 6 novembre 2012, n. 190, ossia nel doppio delle utilità indebitamente percepite dai responsabili, salva diversa valutazione del Collegio giudicante.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

4.2.4. Danni conseguenti a comportamenti omissivi o negligenti dei pubblici dipendenti

In tale ambito si segnala l'istruttoria aperta su segnalazione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli circa l'omesso versamento dei proventi del lotto da parte di una ricevitoria della provincia del capoluogo.

Ai sensi dell'art.33 DPR n°303/90, come modificato dall'art.1 DPR 560/1996, il concessionario del lotto è tenuto a versamenti settimanali alla competente tesoreria e l'omesso e ritardato versamento genera una corrispondente responsabilità per danno erariale.

A tali adempimenti l'art.38 del citato DPR 303/90 impone una serie di obblighi di rendicontazione nei confronti dello Stato, i quali consentono di affermare che il ricevitore è agente contabile, atteso il maneggio del denaro pubblico; obblighi che nella fattispecie in esame sono stati puntualmente disattesi determinando la responsabilità dell'agente che, con la sua condotta omissiva, è venuto meno al rispetto di un preciso dovere nascente dalla legge e dal titolo che lega il privato all'amministrazione pubblica, qualificabile, di per sé, in termini di dolo.

Nell'ambito della stessa tipologia di danno va menzionata anche l'istruttoria che vede coinvolto un dirigente pubblico le cui condotte omissive sono emerse su segnalazione della Guardia di Finanza de L'Aquila, Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria, Gruppo Tutela Economia Sezione Polizia Economica ed altre attività di p.g. – Sezione Riciclaggio, che comunicava a questa Procura la conclusione delle indagini effettuate nei confronti di un Consorzio di Garanzia fidi per le P.M.I. (Confidi) con sede legale a L'Aquila (AQ).

Le contestazioni di responsabilità erariale che ne sono scaturite ritengono sussistere un danno derivante dal mancato introito delle rate del piano di rateizzazione accordato dal Dirigente Pubblico ad una società calcistica molisana per il ripiano di un debito IVA. Mancato introito direttamente conseguente al mancato accertamento che lo stesso avrebbe dovuto fare sulla legittimazione del soggetto fideiussore a rilasciare la garanzia. Attività che avrebbe messo alla luce la non abilitazione da parte dello stesso al rilascio di polizze fidejussorie, aventi quali beneficiari Enti Pubblici, in quanto iscritta nella sezione di cui all'articolo ex 155, comma 4 del TUB, riservata alle "CONFIDI Minori" che possono svolgere



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

le loro attività di garanzia collettiva dei fidi solo nei confronti delle imprese consorziate e/o socie (art. 115, comma 4- quater – D. Lgs. 385/93) e la società sportiva non risultava essere tale.

E' evidente il comportamento negligente del Responsabile il quale avrebbe dovuto verificare e non accettare tacitamente la richiesta di rateizzazione avanzata dalla società sportiva e neppure la polizza fidejussoria emessa da una società CONFIDI di secondo livello sollecitando, invece, la presentazione di una valida polizza fidejussoria rilasciata da una delle compagnie indicate, per legge, ad assicurare i debiti tributari.

Sempre in tale ambito è stata esercitata un'ulteriore azione contabile nei confronti di un responsabile del settore finanziario in servizio presso un comune della provincia isernina.

Il danno erariale accertato risultava essere derivato dalla mancata riscossione di entrate tributarie (ICI anno 2009 – 2010) entro il termine di decadenza quinquennale e conseguenti spese di giudizio per l'Ente generate dai contenziosi instaurati dai contribuenti ricorrenti.

L'esercizio tardivo del potere impositivo era dovuto ad una gravissima inadempienza ai doveri d'ufficio del Responsabile dell'Ufficio Tributi comunale, che aveva predisposto gli avvisi di accertamento a ridosso delle scadenze del quinquennio (avendo a disposizione 5 anni per emetterli e notificarli) ed aveva provveduto a notificare gli stessi oltre i termini di legge, generando il contenzioso che ha poi prodotto ulteriori spese da parte del Comune. La tardività nell'esercitare il potere impositivo aveva, quindi, precluso all'Ente locale di richiedere il pagamento delle imposte comunali sugli immobili che avrebbe potuto esigere qualora gli avvisi di accertamento fossero stati notificati ai contribuenti nei termini di legge.

Merita ancora di essere citata l'istruttoria relativa al danno erariale conseguente ad una abusiva reiterazione di contratti a termine. Le indagini delegate alla Guardia di finanza -Nucleo P.E.F. di Isernia sono scaturite dalla trasmissione dell'Amministrazione pubblica di diverse deliberazioni concernenti il riconoscimento di debiti fuori bilancio in seguito ad altrettante sentenze emesse dal Tribunale di Isernia - Sez. Lavoro che riconoscevano il risarcimento del danno ai lavoratori assunti a termine.

Tale orientamento trae origine in particolare dalla disciplina comunitaria in materia di contratto a termine nel pubblico impiego, recepito dalla Direttiva 99/70/CE, la quale prevede, alla clausola 5, una serie di misure volte ad evitare l'abuso nell'utilizzo del lavoro a



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

tempo determinato. Anche la Corte di Giustizia Europea ha ripetutamente chiarito le ragioni obiettive idonee a giustificare il ricorso a contratti a termine in successione tra loro e lo stesso Giudice del lavoro, ritenendo che l'Amministrazione resistente non avesse fornito adeguata allegazione e prova idonea a fondare la legittimità del ricorso alla contrattazione a termine, per tali ragioni ha condannato l'Amministrazione Pubblica al risarcimento del danno.

Il risarcimento riconosciuto al lavoratore, a carico della pubblica amministrazione soccombente, costituisce sicura voce di danno per le casse dell'Ente, addebitabile alla condotta di chi vi ha dato causa senza adeguatamente approfondire i riflessi discendenti dalle plurime reiterazioni disposte.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

4.2.5. Danni derivanti da attività contrattuale

Le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e la gestione e conduzione dei contratti di cui è parte la P.A. rappresenta, come è noto, una materia delicata in cui la spesa pubblica interagisce con il sistema economico del Paese, potendo anche determinare dinamiche depressive e distorte.

Mentre l'osservanza della normativa, sia comunitaria che nazionale, mira a rafforzare la concorrenza nel mercato e pone in primo piano la qualità delle prestazioni e i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Il codice dei contratti stabilisce che per tutti i contratti pubblici, compresi quelli di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, l'affidamento deve "svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia (...) libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, (...) pubblicità". La violazione delle regole della concorrenza può determinare tanto una lesione degli interessi dei partecipanti alla gara per l'acquisizione di quote di mercato, quanto una perdita della possibilità, per l'amministrazione, di scegliere tra le migliori offerte, con conseguente spreco di risorse pubbliche.

In questo ambito così delicato è stato introdotto un giudizio di responsabilità erariale per l'importo considerevole di euro 32.074.193,89, concernente sia l'affidamento del servizio di lavanolo, disinfezione, gestione del guardaroba, trasporto, ritiro e riconsegna biancheria, divise complete, materasseria, materiale monouso in TNT, sia l'appalto di sterilizzazione dello strumentario chirurgico affidato ad un contraente privato nel 2010 senza alcuna procedura ad evidenza pubblica e, per di più, senza la sottoscrizione di alcun contratto, e che risulta - ancora oggi - attivo e regolarmente liquidato, nei PP.OO e strutture territoriali dell'A.S.Re.M molisana.

L'attività investigativa, delegata dalla Procura contabile alla valida Polizia Economico-Finanziaria del capoluogo di Regione, evidenziava numerose criticità relative alle procedure espletate per l'appalto dei sopracitati servizi in assenza dei presupposti di legge.

Per quanto riguarda il primo servizio veniva stipulato tra l'ASREM e una società privata il contratto per l'affidamento del servizio di lavanolo, disinfezione, gestione del guardaroba, trasporto, ritiro e riconsegna biancheria, divise complete, materasseria,



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

materiale monouso in TNT, nei PP.OO. e strutture territoriali dell'ASREM, per la durata di 9 anni stabilendo un costo complessivo annuo pari a euro 2.118.269,00 oltre IVA. Tuttavia, dopo un breve periodo di avvio dell'esecuzione del contratto ed in difetto di situazioni oggettive suscettibili di determinare un incremento dei volumi dei servizi richiesti od un correlativo aumento dei fabbisogni (apertura nuovi ospedali, epidemie, emergenze sanitarie, etc.), la Direzione aziendale, alla luce dell'analisi del fatturato del 2011, decideva di stipulare un atto aggiuntivo, scrittura privata, con lo stesso soggetto contraente affidando, ad integrazione dell'originario contratto, l'ulteriore fornitura annuale dei servizi di disinfezione biancheria, lavanolo biancheria personale extraospedaliero, noleggio materassi antidecubito e materiale in TNT. Detta scelta determinava, all'evidenza, un incremento considerevole della spesa: emergeva un ingentissimo incremento dei costi definitivamente sostenuti dall'Amministrazione (euro 6.539.193,58) che si collocava sulla soglia del 150% [ben oltre il quinto d'obbligo (il 20 per cento)], rispetto ai costi previsti nel contratto originario (rendendo di fatto inapplicabile anche l'art. 57, comma 5 del d.lgs.163/2006, che prevede tali incrementi di spesa soltanto al ricorrere di stringenti ed eccezionali condizioni, e con il divieto, comunque, del superamento del limite del 50% rispetto all'importo convenuto in sede di sottoscrizione del contratto iniziale).

Numerose criticità si evidenziavano anche nell'appalto alla stessa società privata del servizio di sterilizzazione dello strumentario chirurgico. L'affidamento, con procedura negoziata senza pubblicazione del bando, outsourcing in via sperimentale, risultava essere palesemente in contrasto con le principali norme della contrattualistica pubblica, oltre che con i principi fondanti di pubblicità e concorrenzialità. Come tale, anche per l'entità dei corrispettivi annui corrisposti, risultava viziato da evidente illegittimità, per violazione, tra l'altro, dell'art. 57 del Codice degli appalti, senza considerare che, al di là della sua enunciata provvisorietà, esso era divenuto modello di approvvigionamento stabile e consolidato.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

4.2.6. Fattispecie di danno non sussumibili nelle precedenti classificazioni.

Rientrando nella fattispecie che stiamo per esaminare è la chiamata in giudizio relativa all'illegittimo rimborso di spese legali erogate al Sindaco di un comune dell'hinterland del capoluogo regionale in assenza delle condizioni legittimanti.

Dopo l'invio di una segnalazione da parte della stessa Amministrazione, la scrivente Procura regionale procedeva agli accertamenti istruttori al termine dei quali concludeva che il rimborso a favore del Sindaco era stato disposto senza che fosse stata verificata la sussistenza dei presupposti previsti dalla legge per il riconoscimento dello stesso.

Si era al cospetto, inoltre della violazione del principio secondo cui "la liquidazione delle spese legali ai convenuti prosciolti in un procedimento penale possa disporsi quando i medesimi siano stati assolti con la formula più ampia e liberatoria, quindi con una sentenza che abbia riconosciuto la non sussistenza del fatto criminoso o la non attribuibilità ai medesimi".

Altra chiamata in giudizio che può ricondursi in quest'alveo è quella relativa all'ipotesi di danno erariale, sotto forma del lucro cessante, derivante dall'inerzia e abbandono da parte di un Ente locale del procedimento arbitrale, instaurato da un professionista esterno nei confronti dello stesso, con conseguente mancato introito delle penali spettanti per parziale espletamento dell'incarico conferito.

Dopo l'invio di una denuncia, la scrivente Procura regionale delegava la Polizia Economica e Finanziaria per lo svolgimento delle indagini istruttorie. Al termine degli accertamenti espletati emergeva un quadro di palese superficialità nel decidere, al cospetto di un professionista rimasto del tutto inadempiente rispetto all'obbligazione assunta, l'abbandono del procedimento arbitrale e, quindi, di rinuncia alla caparra e alla penale, causando un danno patrimoniale diretto arrecato al Comune di appartenenza.

Altra azione di responsabilità conclusasi con l'emissione di un atto di citazione è discesa dalla ricezione dell'atto deliberativo concernente il riconoscimento di debito fuori bilancio derivante da sentenze esecutive e decreto ingiuntivo del Tribunale di Isernia.

Dall'analisi della documentazione allegata alla delega istruttoria, valentemente svolta dal Nucleo P.E.F. della Guardia di Finanza di Isernia e di quella acquisita nel corso



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

del controllo effettuato presso i competenti uffici del Comune emergeva un rilevante danno erariale, sicuramente non inferiore ad € 113.250,79, conseguente ad illegittimo affidamento di incarico legale a professionista esterno per il recupero delle somme dovute dalle associazioni sportive utilizzatrici degli impianti sportivi comunali. La condotta causativa del danno è stata individuata nel conferimento dell'incarico (ed averne permesso l'esecuzione) senza la necessaria veste formale ed al di fuori di ogni impegno di spesa regolarmente assunto. Per tale modus operandi, divenuto consueto nel tempo, chiamati a rispondere del nocumento erariale sono sia i funzionari che gli amministratori comunali, essendo grave la trascuratezza avuta rispetto ai fondamentali canoni comunitari, costituzionali e amministrativi, la cui osservanza si impone alla minima diligenza professionale connessa ai loro rispettivi ruoli.

Affidare un incarico a professionista esterno senza la predisposizione di un disciplinare di incarico e la formalizzazione secondo una veste contrattuale acconcia, hanno determinato l'insorgenza di un contenzioso, il cui costo si è poi ripercosso sulle finanze comunali. E' stato ancora una volta necessario evidenziare quale sia il corretto modo di procedere delle amministrazioni quando le stesse debbano conferire incarichi esterni. "In presenza di apparati istituzionalmente preordinati al soddisfacimento di determinate esigenze deve, pertanto, ritenersi che l'amministrazione possa affidare la realizzazione di queste solo in circostanze particolari, la cui sussistenza deve essere comprovata con elementi certi e puntuali tali da giustificare, nel caso concreto, la deroga alla regola generale prima indicata. In particolare: i conferimenti di incarichi di consulenza a soggetti esterni possono essere attribuiti ove i problemi di pertinenza dell'amministrazione richiedano conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dipendente e, conseguentemente, implicino conoscenze specifiche che non si possono nella maniera più assoluta riscontrare nell'apparato amministrativo".



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

4.3. GIUDIZI DI CONTO E PER RESA DEL CONTO

Un settore di rinnovato interesse per la Procura è quello relativo ai giudizi di conto e per resa del conto. Questi ultimi sono introdotti dalla Procura nei confronti degli Agenti contabili che non abbiano ottemperato all'obbligo di rendere il conto, mentre i primi sono aperti dalla Sezione Giurisdizionale a seguito della presentazione del conto giudiziale ed alle relative Udienze partecipa il Pubblico Ministero.

Nel 2020 sono stati discussi nelle Udienze tenutesi da remoto, con la presenza della Procura Regionale, n. 6 giudizi di conto e n. 2 giudizi introdotti ad istanza di parte.

La Sezione Giurisdizionale ha emesso n. 5 provvedimenti, tutti di condanna, e tra questi una sentenza-ordinanza con la quale, oltre a condannare la convenuta alla restituzione, in favore dell'Azienda Sanitaria Regionale del Molise, delle somme non discaricate per l'importo complessivo di euro 1.834,89 relativamente alle partite di spesa specificate in parte motiva, ha disposto la restituzione degli atti al Magistrato designato per la prosecuzione dell'istruttoria, rinviando ogni statuizione sulle spese del giudizio alla pronuncia definitiva sul conto giudiziale.

Da segnalare che in dette sentenze gli Agenti Contabili convenuti sono stati condannati al pagamento di complessivi euro 2.998,59, di cui euro 849,52 riferiti a spese di giustizia.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

4.4. APPELLI

Come è noto, le sentenze di primo grado possono essere appellate sia dal convenuto che dalla Procura. L'appello della Procura può essere alternativamente proposto dal Procuratore Generale che siede a Roma, ovvero dal Procuratore regionale territorialmente competente.

La Sezione Molise ha pronunciato in materia di responsabilità nel decorso anno n. 2 Ordinanze di pagamento e n. 23 sentenze di cui:

- n. 17 sentenze di condanna (di queste n. 5 su giudizi di conto);
- n. 6 sentenze di assoluzione/improcedibilità per avvenuto recupero/inammissibilità.

La Procura Regionale nell'anno appena trascorso non ha impugnato pronunce della locale Sezione.

Le Sezioni Centrali hanno emesso nel corso dell'anno 2020 n. 15 sentenze definitive degli appelli proposti, sia da parte privata che da parte pubblica, avverso le sentenze pronunciate dalla Sezione Giurisdizionale Molise negli anni 2017-2018-2019.

Le sentenze confermatrici delle condanne ottenute in primo grado sono state ben 10: solo in un caso la Sezione d'appello ha ridotto l'importo di condanna, mentre in un altro caso ha accolto, su appello proposto dal Procuratore Regionale, la richiesta risarcitoria originariamente avanzata dalla Procura a fronte di una diminuzione del danno operata dal Collegio giudicante. Sempre nello stesso caso, la Sezione Centrale ha rinviato la causa al Giudice di prime cure per le statuizioni nel merito con riferimento alla posizione di altro convenuto per cui era stata pronunciata la prescrizione del danno.

Le sentenze di assoluzione pronunciate, a fronte di sentenze di condanna di primo grado, sono state 2 e sono stati respinti n. 2 appelli proposti dal Procuratore Regionale e n. 1 appello proposto dal Procuratore Generale.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

RINGRAZIAMENTI

Sono assolutamente consapevole del paziente onere di ascolto di questa relazione che mi avvio, a concludere prima che la noia dell'uditorio prenda il sopravvento.

Prima di congedarmi, sento il dovere di ringraziare il collega Dott. Stefano Brizi, assegnato da poco tempo alla Procura Regionale della Corte dei Conti per il Molise. Sono certo che l'attività della Procura riceverà nuova linfa dalla recente sua applicazione perché ho già intravisto nel collega un grande spirito d'iniziativa, competenza, professionalità, senso del dovere e visione dinamica delle problematiche investigative. A questo riguardo, stante la perdurante scoperta d'organico presso questo ufficio requirente, auspico che il Consiglio di Presidenza voglia seriamente valutare la possibilità di assegnare a questa Procura uno dei nuovi giovani colleghi, vincitore del prossimo concorso per referendari attualmente in corso di svolgimento, al fine di assicurare ai componenti della collettività molisana la migliore ed inderogabile esigenza di tutela contro comportamenti inefficienti, inefficaci, antieconomici, poco trasparenti o, comunque, difformi dall'etica pubblica e non rispondenti alle aspettative del gruppo sociale organizzato.

Un particolare e vivo ringraziamento va al personale amministrativo della Procura regionale in tutte le sue articolazioni (l'ufficio istruttorie con la dedizione dei Sigg. Petrucciano, Guarente, Cordisco e Sarracino, l'ufficio giudizi con l'abnegazione lavorativa delle Sigg. De Iulio e l'ufficio Esecuzione con il vulcanico Sig. Annunziata) e al suo Preposto con la preziosa collaborazione del Sig. Borrelli; la loro professionalità e dedizione hanno consentito comunque il funzionamento dell'Ufficio, pur afflitto dalla scarsità di risorse umane, soprattutto per quanto riguarda l'Area funzionale III. Tuttavia, nel mese di dicembre scorso, sono stati assegnati agli uffici di questa Procura due nuovi funzionari provenienti dall'ultimo concorso per personale qualificato ed appartenente all'Area III. La figura del funzionario amministrativo è essenziale per il buon funzionamento dell'ufficio, gravato da numerose istruttorie complesse e articolate. La copertura per 2/3 di tale profilo professionale in pianta organica rappresenta una garanzia per il buon funzionamento dell'ufficio di Procura assicurando uno stimolo per la pronta conduzione di tutte le attività istruttorie dei magistrati.

A questo riguardo rivolgo formalmente un caloroso benvenuto ai Dott. Silvio Di Lalla e alla



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

Dott.ssa Martina Palumbo, augurando loro un buon lavoro e nella certezza che saranno in grado di offrire un enorme contributo atteso che in questo breve periodo hanno dimostrato già di possedere una grande professionalità e spirito di servizio. Da ultimo vorrei augurare un buon lavoro alla Dott.ssa Maria Carmela Ionata, in comando, proveniente dai ruoli degli Enti Locali, attuale Preposto della Segreteria della Procura, per il contributo che quotidianamente è in grado di dare ai magistrati di questa Procura nelle loro delicate e complesse istruttorie e per le sue indubbie capacità gestionali, che ho potuto conoscere e sperimentare.

Un ringraziamento al Sig. Presidente, ai Colleghi ed al personale amministrativo della Sezione giurisdizionale, le cui pronunce formano sempre una giurisprudenza significativa ed autorevole.

Ringrazio altresì il Presidente, i Colleghi ed il personale tutto della Sezione Regionale di Controllo, nonché il Dirigente del Servizio Amministrativo Unico Regionale, Dott. Alessandro Mucci, sempre puntuale e disponibile nella risoluzione delle innumerevoli problematiche quotidiane ed il suo personale, per l'efficace collaborazione prestata alle attività di questa Procura.

Un saluto ed un ringraziamento ai colleghi delle Procura della Repubblica di Campobasso, Isernia e Larino, con i quali questa Procura Regionale è in continuo contatto. La collaborazione tra la nostra procura contabile e le Procure della Repubblica si sviluppa nel quotidiano esercizio delle rispettive funzioni, anche con scambi informativi consentiti dai rispettivi assetti processuali.

Ed ancora ringrazio la Guardia di Finanza per l'impegno profuso, affiancando questa Procura nell'accertamento delle fattispecie di danno erariale con ottimi risultati.

Non posso non augurare anche un buon lavoro ai nuovi componenti del Nucleo di Polizia Economica e Finanziaria di Campobasso, recentemente utilizzati per lo svolgimento delle nostre complesse attività istruttorie. Saranno sicuramente in grado di arricchire e valorizzare il contributo che quotidianamente offrono alla Procura contabile molisana. Un doveroso ringraziamento sento di rivolgere alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri con la quale, nel corrente anno, daremo attuazione al Protocollo D'Intesa sottoscritto tra la Procura Generale e il Comando Generale della stessa organizzando incontri formativi per gli ufficiali, alla Polizia Municipale, ai Rappresentanti delle collettività locali, ai rappresentanti delle



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

Associazioni esponenziali di interessi diffusi e collettivi e a tutti gli Organi dello Stato.

Grande stima nutro per gli Avvocati del libero Foro, con cui è intensa la dialettica in occasione dei giudizi, sempre corretta e professionalmente arricchente e che assicurano la proficua intermediazione con le istanze di giustizia che provengono dai cittadini. A questo riguardo sento di dover ricordare la figura dell'Avv. Colalillo, recentemente scomparso. Colto, estroverso, gioviale, attaccato al suo Molise, modesto e galantuomo, costituiva una presenza costante e molto professionale nell'attività giudiziale.

Apprezzabilissima è stata l'opera informativa degli organi di stampa, delle reti televisive, cui rivolgo un vivo ringraziamento per la scrupolosità dell'informazione.

Nel ringraziare infine tutti i presenti per la cortese attenzione ed il Presidente per avermi dato la parola Le chiedo Sig. Presidente, al termine degli interventi programmati, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2021 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per il Molise.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

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

