



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

Michele Oricchio

NAPOLI, 28 FEBBRAIO 2023



CORTE DEI CONTI



Corte dei conti
Sezione giurisdizionale regionale
della Campania

RELAZIONE

del Presidente

MICHELE ORICCHIO

per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2023

Napoli 28 febbraio 2023



Corte dei conti

*Inaugurazione dell'anno giudiziario 2023
della Sezione giurisdizionale della Campania*

*Michele Oricchio
Presidente della Sezione*

Indice:

<i>Presentazione e saluti.....</i>	<i>pag. 7</i>
<i>Il quadro normativo e giurisprudenziale</i>	<i>pag. 18</i>
<i>L'attività della Sezione.....</i>	<i>pag. 34</i>
<i>Considerazioni finali.....</i>	<i>pag. 77</i>
<i>Dati statistici.....</i>	<i>pag. 98</i>



Antonio Canova “La Giustizia” (1792) Gallerie d'Italia - Milano

E' tra i 13 gessi della Fondazione Cariplo, ispirati a Omero, Virgilio e Platone che rappresentano una delle serie più complete di bassorilievi realizzate dal grande scultore. Di notevole rigore formale, l'allegoria della Giustizia è raffigurata, come una virtù coronata e recante nella mano destra il classico attributo iconografico della bilancia, simbolo di equità.

PRESENTAZIONE E SALUTI

Anche quest'anno la consueta Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario viene celebrata secondo le indicazioni del Consiglio di Presidenza che hanno previsto una ripresa della forma della pubblica udienza in presenza proprio a sottolineare la volontà di un ritorno a quella normalità che la pandemia da COVID-19 ci ha tolto per un biennio.

Abbiamo scelto, dunque, di tornare a svolgere questa Cerimonia con la Corte sedente in presenza nelle forme dell'udienza pubblica in una prestigiosa aula messi a disposizione dall'Università Federico II, per consentire di avere spazi adeguati e, al contempo, dare un sobrio ma autorevole segnale di visibilità della giustizia amministrativo-contabile napoletana, la cui proteiforme attività è ormai ben nota a tutti gli operatori del diritto e gli amministratori di questa Regione.

E' stata quindi confermata la centralità della relazione svolta dal Presidente della Sezione Giurisdizionale che, anche quest'anno, fornirà valutazioni di carattere generale rafforzate da dati obiettivi ed analisi statistiche, nonché il quadro della legislazione di settore e della giurisprudenza più significativa formatasi al riguardo, ricostruendo i fenomeni osservati, al fine di informare la Comunità, e per essa in primo luogo i suoi esponenti più rappresentativi, sullo stato della giurisdizione della Corte dei conti in Campania e, conseguentemente, delle gestioni pubbliche nella regione, come emergente dal formante giurisprudenziale.

In un generale quadro di sintesi e di celerità, alla relazione del Presidente seguiranno gli interventi delle parti istituzionalizzate nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, cioè del Procuratore regionale presso

questa Sezione giurisdizionale, in rappresentanza dell'Ufficio del Pubblico Ministero e del Presidente dell'Ordine degli Avvocati presso il Tribunale di Napoli, in rappresentanza dell'Avvocatura tutta che potranno compiutamente esporre la rispettiva visione in ordine alle questioni aperte riguardanti la giurisdizione contabile con particolare riferimento a questo territorio, le attività compiute nel 2022 e le prospettive di azione nel corrente anno giudiziario in corso di avvio.

Prenderà quindi la parola il Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti che fornirà una sintesi dell'attività svolta nel medesimo periodo da tale Ufficio, essenziale ai fini della concretizzazione di una rete di protezione degli interessi adespoti di natura finanziaria la cui tutela è ormai saldamente intestata alla Magistratura contabile.

Le adesioni alla Cerimonia sono state numerose e, nel ringraziare tutti gli illustri e graditi ospiti, devo rivolgere un particolare saluto al Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, al rappresentante del Consiglio di Presidenza e a quello dell'Associazione Magistrati, che non hanno voluto far mancare la propria fattiva presenza.

Un particolare saluto a S.E. il Vescovo di Napoli don Mimmo Battaglia per l'opera e l'esempio quotidianamente offertici.

Saluto inoltre le Autorità civili e militari, le Forze dell'Ordine, gli Avvocati, i colleghi e il personale amministrativo e i rappresentanti del mondo dell'informazione che si sono accreditati numerosi e che certamente contribuiranno a diffondere nella società civile più interessata una corretta ed esauriente conoscenza dell'attività da noi svolta a presidio della legalità finanziaria delle Istituzioni pubbliche aventi sede in Campania.

La Cerimonia d'apertura dell'anno giudiziario contabile, per ormai apprezzata tradizione, non vuole essere uno stanco rituale autocelebrativo ma l'occasione principale per dar conto dell'attività svolta nei dodici mesi appena trascorsi, dei risultati ottenuti e delle prospettive di lavoro che si aprono nel nuovo anno. In questa sorta di "open day", dunque, la Corte si presenta ai rappresentanti delle Istituzioni locali, al mondo delle professioni e dell'informazione e ai cittadini per tracciare un bilancio della propria multiforme attività e di quella giudiziaria in particolare, evidenziando le principali criticità riscontrate attraverso l'esame dei casi portati alla cognizione della Sezione giurisdizionale. Si tratta, in qualche modo, di una forma di "accountability" che siamo soliti richiedere alle altre istituzioni pubbliche e che abbiamo il dovere di rendere, particolarmente in questa occasione, attraverso l'esegesi di un'attività giudiziaria che deve quotidianamente nutrirsi della "cultura della giurisdizione" per collocarsi a buon diritto nel sistema degli organi magistratuali di garanzia che la Costituzione ha delineato negli articoli 101 e seguenti.

Il tema della Giustizia è sempre stato un tema centrale della vita democratica per il suo diretto riflesso sul grado di civiltà di un popolo: meritano di essere richiamate, ancora una volta, le parole di Pietro Calamandrei: "non si confonda la Giustizia, in senso giuridico, che vuol dire conformità alle leggi, con la giustizia in senso morale che dovrebbe essere patrimonio comune di tutti gli uomini civili, qualunque sia la professione che essi esercitano nella vita pratica".

Giustizia, dunque, è il sentimento che deve ispirarci e guidarci non solo "uti singuli" ma anche "uti societas": Giustizia intesa come azione giuridica, come strumento di garanzia e controllo e tutela dei diritti dei

cittadini e delle norme, come argine ai fenomeni e alle azioni illecite ma anche Giustizia intesa come azione sociale, come riconoscimento delle buone pratiche e di iniziative mirate al bene comune.

Un grande tema, trasversale, presente anche nell' iconografia di tutte le epoche e raccontato in immagini, quadri, sculture da tutti i più grandi artisti, come Antonio Canova, nel bassorilievo di ispirazione neoclassica che ho voluto far riprodurre in questa Relazione anche per richiamare al senso del "Bello" e del "Giusto" che qui a Napoli è stato sempre dominante.

Ho l'onore di presiedere la Sezione partenopea della Corte da poco più di un anno e ciò mi consente "sorvolare" sugli affanni quotidiani costituiti dall'esame analitico dell'attività giudiziaria svolta, per svolgere un "focus" sul funzionamento sistemico delle Istituzioni pubbliche nel nostro Paese e nella Campania in particolare, quale emergente anche dal nostro formante giurisprudenziale.

La Sezione giurisdizionale della Campania, istituita con la legge n. 203 del 1991 vanta, ormai, un'apprezzata attività ultratrentennale che, sin dalle origini, si è alimentata dell'humus di studi giuridici, soprattutto universitari, di eccezionale livello anche nelle materie di competenza, con una magistratura ordinaria ed amministrativa unanimemente apprezzate ed un'eminente Avvocatura che è stata sempre in prima linea nella difesa dei diritti civili dei cittadini.

Del resto, non poteva essere diversamente in quanto qui a Napoli, sino all'unificazione nazionale, hanno operato istituzioni similari, quali la Regia Camera della Sommaria (1444-1806) del Regno di Napoli, la Regia Camera dei conti (1807) e poi la Gran Corte dei conti del Regno delle Due

Sicilie, nobili Istituzioni della cui luminosa tradizione sentiamo ancora oggi il peso e la responsabilità.

La nostra giurisdizione trova la sua massima espressione, nell'attualità, nel giudizio di responsabilità amministrativa, celebrato su iniziativa del pubblico ministero, che costituisce il luogo privilegiato per testare la condizione delle pubbliche amministrazioni interessate e per verificare se, nel caso fatto oggetto di azione giudiziaria, si sia violato il principio di efficienza dell'azione amministrativa che, mai disgiunto da quello di legalità, deve (o, più realisticamente, dovrebbe) guidare ogni azione dei pubblici poteri, ai sensi dell'art.1 comma 1 della legge n.241/1990, anche quando questi operano attraverso moduli privatistici o "schermi societari".

Ritengo di dover sottolineare l'importanza che, nell'ambito del sistema delle garanzie giudiziarie delineato dalla nostra Costituzione, riveste la giurisdizione di responsabilità amministrativa non soltanto sotto un profilo meramente finanziario, con riguardo al reintegro del patrimonio pubblico danneggiato, ma soprattutto, in funzione della superiore esigenza di giustizia sostanziale in virtù della quale è necessario che comportamenti dannosi per la collettività non siano lasciati privi di risposta da parte dell'Ordinamento giuridico tanto più in momenti di grave crisi economico-finanziaria come quella che stiamo ancora attraversando.

Inoltre, robusta è l'attività conformativa delle amministrazioni al magistero di influenza indirettamente esercitato dalle sentenze emesse da questa Corte, cui cerchiamo di assicurare sempre un elevato livello giuridico.

Lasciamo alle nostre spalle il 2022, anno in cui il nostro Paese ha iniziato a mostrare significativi segnali di ripresa economica dopo avere

affrontato una delle più gravi crisi sanitarie della sua storia che hanno profondamente segnato la qualità del livello di vita individuale e collettivo. La crisi russo-ucraina ha però spento sul nascere le ambizioni ad un facile ritorno ai precedenti livelli di vita e di spesa sicché anche le misure adottate, sostenute dall'allentamento del "patto di stabilità" e dall'iniezione di liquidità straordinaria proveniente dal c.d. "P.N.R.R." (ovvero il Piano nazionale di ripresa e resilienza, la cui presentazione risale al 12 gennaio 2021), rischiano di essere effimere e foriere di ulteriori difficoltà per il bilancio statale ove non oculatamente utilizzate per la realizzazione di opere ed interventi strutturali in grado di innescare un duraturo circuito virtuoso anche nel segno della sostenibilità sociale ed ambientale e della solidarietà intergenerazionale.

I primi segnali relativi alla qualità della spesa non sono del tutto rassicuranti anche per l'impennarsi dell'inflazione dovuta alla operatività di troppi "bonus" e al concomitante aumento incontrollato del costo dell'energia.

Nell'attualità, il Fondo Monetario Internazionale ha rivisto al ribasso le previsioni sull'economia globale, in particolare su Italia e Germania, per cui ora pronostica una recessione nel 2023.

Nel suo World Economic Outlook, l'Fmi ha tagliato di 0,9 punti la stima sul Pil italiano del 2023 al -0,2%. E crescita negativa è attesa anche in Germania (-0,3%) con un taglio di 1,1 punti rispetto alle stime dello scorso luglio. Si tratta delle due performance peggiori tra le economie avanzate e nell'Ue sul 2023.

Per il 2022 ha invece ritoccato al rialzo le sue attese, di 0,2 punti sull'Italia per cui indica una espansione del 3,2%: l'Italia "è uno dei paesi

per i quali c'è stata un revisione positiva della crescita per il 2022" (peraltro le ultime stime ISTAT sul PIL ritengono che lo stesso sia aumentato del 3,9% rispetto al 2021: un dato superiore alle stime del governo contenute nella NadeF, che indicavano per lo scorso anno una crescita del pil del 3,7%).

Per il 2023 si prevede però un "forte rallentamento in gran parte dovuto ai prezzi dell'energia ma anche all'impatto della stretta monetaria", sebbene gli ultimi report prefigurino scenari meno traumatici con riguardo all'impatto della crisi energetica e della guerra in Ucraina.

All'Italia, comunque, l'Fmi continua a consigliare di sostenere i più deboli e di assicurarsi che il debito sia in traiettoria di calo.

A tal proposito si registrano notizie in "chiaroscuro": il debito pubblico in Italia si è attestato al 154,8% nel 2021, rispetto al 155,8% del Pil del 2020 e nel 2022 al 150,4%.

E' previsto che il deficit-Pil dell'Italia si moderi al 5,1% nel 2022, al 3,6% nel 2023 (salvo ulteriori misure di bilancio che potrebbero essere adottate) per poi risalire al 4,2% nel 2024. In base a queste previsioni, che non incorporano ulteriori provvedimenti che potrebbero essere assunti dal nuovo esecutivo, il debito dell'Italia dovrebbe ridursi al 144,6% del Pil nel 2022, al 143,6% nel 2023 e al 142,6% nel 2024.

Dette stime, contenute nelle previsioni economiche autunnali dell'esecutivo comunitario, suscitano certamente preoccupazione sebbene in Italia solo un terzo del debito pubblico sia detenuto da investitori esteri, (un livello "ancora ragionevole" rispetto alla Francia dove questa quota raggiunge il 56%): non bisogna infatti dimenticare che la Penisola resta uno dei Paesi avanzati più indebitati al mondo.

In questo contesto, stando alle stime di Oxford Economics, l'impulso fiscale destinato all'Italia derivante dall'utilizzo dei fondi provenienti dal Next Generation Eu consentirebbe al rapporto debito/pil di scivolare al di sotto del 140% entro il 2025. Ma, ricordano i ricercatori della Rome business school, si tratta di un programma "ambizioso". I fondi europei, aggiungono, costituiranno "una parte importante del rilancio dell'economia e dell'abbassamento del debito, ma è necessario uno sforzo a tutti i livelli, istituzioni, pubblico e privato". Anche perché l'Italia continua a scontare una mancanza strutturale di competitività e produttività.

Peraltro, secondo uno studio della stessa "Rome Business School", il macigno del debito pesa in particolare sulle regioni meridionali italiane: il nostro Paese ha beneficiato negli ultimi anni dei tassi d'interesse bassi, riducendo l'esposizione agli investitori esteri e allungando la maturity del debito, ma tali condizioni sono purtroppo peggiorate nell'ultimo anno.

In questo quadro generale, trovano conferma le marcate differenze tra le regioni che ebbero già modo di richiamare lo scorso anno: Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, Marche e Piemonte hanno un debito/Pil intorno all'80%, il che rende il loro sistema economico migliore di quello tedesco e in linea con i Paesi europei più virtuosi.

Di contro, il Meridione ha un rapporto debito/Pil del 230% con punte di oltre il 300%: la Campania si attesta al 217,2 %.

Siamo dunque in presenza di una situazione economico-finanziaria nazionale non semplice che si aggrava nelle regioni del Mezzogiorno, come la Campania: essa impone comportamenti pubblici e privati assolutamente rigorosi, in grado di consentire il migliore ed oculato utilizzo delle risorse

finanziarie aggiuntive oggi disponibili che non sono illimitate e che non devono essere utilizzate in maniera compulsiva!

Ne consegue che il buon uso dei fondi europei - peraltro dati per due terzi a prestito - può sì migliorare la crescita strutturale del Paese, ma è necessario uno sforzo collettivo che coinvolga fattivamente tutte le Istituzioni in base al principio della "leale collaborazione" nella ricerca del soddisfacimento dei reali bisogni infrastrutturali, sociali ed ambientali della popolazione.

In questo delicato contesto un saluto particolarmente grato e deferente va al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella che è stato rieletto per un secondo mandato il 29 gennaio 2022: egli ha sempre invitato alla sobrietà e al rigore e recentemente, in occasione del messaggio di fine anno ha - tra l'altro - affermato che "La Repubblica - la nostra Patria - è costituita dalle donne e dagli uomini che si impegnano per le loro famiglie. La Repubblica è nel senso civico di chi paga le imposte perché questo serve a far funzionare l'Italia e quindi al bene comune.

La Repubblica è nel sacrificio di chi, indossando una divisa, rischia per garantire la sicurezza di tutti. In Italia come in tante missioni internazionali.

La Repubblica è nella fatica di chi lavora e nell'ansia di chi cerca il lavoro. Nell'impegno di chi studia. Nello spirito di solidarietà di chi si cura del prossimo. Nell'iniziativa di chi fa impresa e crea occupazione".

Celebriamo quest'anno con orgoglio i 75 anni di vigenza della nostra Costituzione i cui valori sono ormai divenuti patrimonio comune per tutti i cittadini anche grazie al lavoro della Corte Costituzionale che continua a svolgere in modo ammirevole il suo ruolo di custode dei principi

fondamentali del nostro Ordinamento che costituiscono un ininterrotto “ponte fra generazioni”.

Per vivificare i valori della Carta Costituzionale e favorirne la fondamentale “traditio” alle nuove generazioni c’è bisogno però di una convinta e rigorosa applicazione dei suoi principi soprattutto da parte di coloro che oggi esercitano un “munus publicum”, ricordando ciò che ebbe a dire Piero Calamandrei nel 1955 all’Università di Milano, “La vitalità dei valori della Costituzione è affidata alle giovani generazioni, che sono chiamate a farla vivere, a metterci dentro la coscienza civica”.

Nell’architettura costituzionale, la Corte dei conti svolge un ruolo importante, forse non adeguatamente valorizzato e compreso, essendo inserita sia tra gli organi di garanzia della legalità e del buon andamento dell’azione amministrativa e di tutela degli equilibri di finanza pubblica (art. 100, secondo comma Cost.) sia tra gli organi giurisdizionali (art. 103, terzo comma Cost.).

Da detta cointestazione, peraltro posta in discussione non senza una qualche ragione un quarto di secolo fa con i lavori della c.d. “terza Commissione bicamerale”, deriva la centralità del ruolo di garanzia della corretta gestione delle pubbliche risorse affidato alla nostra Istituzione che, nell’esercizio delle funzioni di controllo, è organo neutrale, autonomo ed indipendente sia rispetto al Governo che al Parlamento e, nell’esercizio delle funzioni giurisdizionali, partecipa a tutti gli effetti dell’Ordinamento giudiziario .

Nella piena coscienza di tale delicato ruolo operano certamente gli uffici della Corte che hanno sede in questa regione consapevoli di come il lavoro da essi rispettivamente svolto possa dare un contributo importante

per rinsaldare l'indispensabile fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche e per indicare agli amministratori pubblici i modi e i valori cui conformare la propria attività amministrativa sì da caratterizzarla univocamente alla soddisfazione dell'interesse pubblico.

Desidero, pertanto, rivolgere un grato pensiero a quanti, a vario titolo e con diverse responsabilità, danno vita al lavoro degli Uffici partenopei della Corte, costituendola veramente come in un'impresa collettiva e, anzi, su diversi piani, corale nelle sue diverse funzioni inquirente, giudicante e di controllo, costantemente supportate dall'operosa attività del Servizio amministrativo unico regionale.

IL QUADRO NORMATIVO e GIURISPRUDENZIALE

L'anno appena trascorso si è caratterizzato per la ripresa dell'ordinaria attività legislativa dopo un biennio contraddistinto per una produzione normativa volta quasi esclusivamente a contrastare le varie emergenze conseguenti alla pandemia da COVID-19: si è così pervenuti alla emanazione di n. 204 atti di normazione primaria di cui solo una parte sono costituiti da leggi approvate ai sensi degli artt. 70 e seguenti della Costituzione.

Si tratta di un dato non molto "brillante" influenzato anche dalla stasi determinata dallo scioglimento delle Camere e dallo svolgimento delle elezioni politiche del 25 settembre 2022: l'esame dei nuovi testi legislativi evidenzia come spesso essi siano stati approvati per assicurare il rispetto delle condizioni previste per l'erogazione dei fondi legati al P.N.R., specie per quanto concerne le richieste riforme della Pubblica Amministrazione e della Giustizia.

Hanno trovato posto anche alcuni interventi che hanno interessato le funzioni costituzionalmente intestate alla Corte dei conti mentre non è riuscito ancora a trovare compiuta attuazione un - a mio avviso indifferibile - provvedimento di razionalizzazione del pletorico sistema delle autonomie locali e dei rapporti tra stato e regioni che proprio durante la fase più acuta della pandemia ha mostrato tutti i suoi limiti, non ulteriormente sostenibili dal Paese e dissimulabili ai suoi cittadini.

E' comunque un tema assolutamente aperto su cui bisogna tenere alte l'attenzione e la guardia se è vero come è vero che continua la pressione di alcune forze politiche - peraltro ampiamente minoritarie nel Paese - volto

alla attuazione di una ulteriore forma di “autonomia regionale” quella c.d. “differenziata”, che rischia di aggiungere elementi di spaccatura e di discriminazione all’interno dello Stato in una logica egoistica palesemente contrastante con il principio fondamentale secondo cui “E’ compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, il pieno sviluppo della persona umana ...”.

Meritano di essere, comunque, menzionate: la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (in G.U. n. 44 del 22 febbraio 2022; in vigore dal 9 marzo 2022) recante modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente.

Il decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (convertito nella legge n.52 del 2022; in vigore dal 25 marzo 2022) recante disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell’epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza.

La legge 17 giugno 2022, n. 71 (in vigore dal 21 giugno 2022) recante deleghe al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario e per l’adeguamento dell’ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

La legge 29 giugno 2022, n. 79 (in vigore dal 30 giugno 2022) recante la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (P.N.R.R.).

La legge 31 agosto 2022, n. 130 (in vigore dal 16 settembre 2022) recante disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari.

Il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (in vigore dal 18 ottobre 2022) emanato in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie.

Il D.lgs. n. 150 del 10.10.2022 (di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134 di delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) recante l'entrata in vigore della riforma processo penale nonché significative modifiche che investono tanto una parte del suo regime transitorio, quanto alcune norme originarie. ("riviste" - peraltro- dal d. l. n. 162 del 2022 convertito con modificazioni dalla L. n. 199 del 2022).

La legge 29 dicembre 2022 n. 197 ovvero legge di bilancio per il 2023 che costituisce l'atto conclusivo e politicamente più rilevante del ciclo di bilancio, in quanto definisce i contenuti della manovra annuale di finanza pubblica, al fine di conseguire gli obiettivi programmati nella Nota di aggiornamento del documento di economia finanza (NADEF).

Il D.lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022 recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

Per quanto attiene alle funzioni della Corte, l'anno appena trascorso non ha visto interventi normativi di rilievo sicché ha trovato conferma la tendenza all'opinabile spostamento del baricentro delle sue competenze verso l'attività di controllo, depauperandosi quella giurisdizionale: va rammentato che le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti

risalgono a norme preunitarie (dalle quali sono derivate le norme pre-repubblicane recate dalla L. n. 800 del 1861, dalla legge di Contabilità generale dello Stato del 1923, dal Regolamento di procedura del 1933 n. 1038 nonché il T.U. della Corte dei conti del 1934) che hanno segnato per molti decenni il perimetro sostanziale e processuale della giurisdizione contabile, consacrato poi dalla Costituzione repubblicana.

Esso era stato poi ridefinito negli ultimi decenni con episodici e frammentari interventi normativi e, soprattutto, anche per i profili sostanziali della responsabilità amministrativa, dalla fondamentale riforma del 1994 (leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994, e successive modificazioni). Tale quadro normativo nel corso degli anni è stato interessato dalla giurisprudenza costituzionale, dagli interventi della Suprema Corte di Cassazione - in tema di riparto delle giurisdizioni - e della stessa magistratura contabile che, in via interpretativa, si è impegnata ad introdurre nel processo contabile - nelle sue diverse declinazioni - i principi del "giusto processo", cercando di rendere compatibili con essi il contenuto delle norme processuali vigenti, in gran parte anteriori, come già detto, al novellato articolo 111 della Costituzione.

È poi finalmente intervenuto il D.lgs. n.174/2016 recante il Codice della Giustizia contabile che finalmente ha offerto a questo processo un assetto moderno e soddisfacente che tuttavia rischia di essere vanificato dalle modifiche di diritto sostanziale della responsabilità amministrativa recentemente introdotte sull'onda della pandemia e della necessità di favorire il rilancio dell'economia nazionale attraverso il P.N.R.R.: mi riferisco in particolare alla limitazione della responsabilità amministrativa alle sole condotte attive caratterizzate da dolo (escludendo così la

perseguibilità per colpa grave, assolutamente preminente e diffusa) per il momento operante fino al 30 giugno 2023 a seguito della proroga recata dall'art. 51, comma 1, lett. h), del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, sempre col dichiarato intento di favorire la realizzazione delle misure richiesteci dall'U.E. per attuare il P.N.R.R. e vincere la c.d. "paura della firma"!

Peraltro, continui sono i tentativi di rendere strutturale tale previsione che sembra voler più o meno consapevolmente assicurare una pericolosa espansione della logica del "purché si spenda" senza alcuna giustiziabilità della qualità della spesa e dei gravi errori nella gestione attiva dell'enorme flusso di risorse in gran parte solo prestateci dall'Unione Europea.

Quanto alle riforme richiesteci per beneficiare dei fondi del Next Generation E.U. mi sembra di poter affermare che, a due anni dall'avvio di questa sorta di "piano Marshall" europeo, il nostro Paese abbia risposto introducendo cambiamenti che non sembrano in grado di incidere efficacemente sulla risoluzione dei numerosi problemi che affliggono il nostro sistema-Paese, rendendolo poco attrattivo e competitivo.

Per quanto attiene alla legislazione regionale, essa è concretizzata nello scorso anno nell'emanazione di 19 leggi che si sono interessate prevalentemente di regolare aspetti di contabilità, bilancio e debiti fuori bilancio; meritano comunque menzione la legge 10 agosto n. 13 (Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente) e la 21 ottobre n. 14 (Disposizioni in materia di rafforzamento ed efficientamento della capacità amministrativa della Regione Campania).

Passando all'esame della giurisprudenza delle Supreme magistrature

incidenti sull'attività della Corte dei conti, possono in questa sede segnalarsi:

Corte costituzionale

Nell'anno 2022 l'Alta Corte ha avuto modo di esaminare questioni riguardanti le funzioni della Corte dei conti in 22 sentenze: di queste, tuttavia, gran parte attengono ai temi del bilancio e della contabilità pubblica regionale venuti in emersione nei giudizi di parifica delle Sezioni regionali di controllo (vedasi, ad esempio, l'importante pronuncia n. 253/2022).

Tale dato sembra ulteriormente confermare l'irragionevolezza del sistema multilivello di governo realizzato a seguito della ormai ventennale riforma del titolo Quinto della Costituzione, che prevede una ridotta possibilità di impugnativa in via principale delle leggi regionali, ma anche l'obiettivo insufficienza della possibilità di una loro eventuale e successiva valutazione, per gli aspetti finanziari, a seguito di formulazione di una questione incidentale di legittimità costituzionale da parte delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, in sede di giudizio di parifica dei rendiconti regionali, introdotto dalla legge n. 174/2012.

In tema di funzioni giurisdizionali, meritano di essere segnalate:

- Sentenza 30 giugno 2022 n. 162 che, richiamando la giurisprudenza costituzionale in tema di cumulo tra pensione e lavoro, secondo cui la sussistenza di altre fonti di reddito può rendere giustificabile una diminuzione del trattamento pensionistico, in quanto la funzione previdenziale della pensione non si esplica, o almeno viene notevolmente ridotta, quando il lavoratore si trovi ancora in godimento di un trattamento di attività. Il legislatore, attraverso le norme che stabiliscono i detti limiti

di cumulabilità, deve tener conto della diminuzione dello stato di bisogno del pensionato che deriva dal reddito aggiuntivo e, nell'esercizio della sua discrezionalità, è chiamato a bilanciare i diversi valori coinvolti modulando la concreta disciplina del cumulo in armonia con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza.

La regolamentazione del cumulo tra la prestazione previdenziale e i redditi aggiuntivi del suo titolare, laddove comporti una diminuzione del trattamento pensionistico, deve muoversi entro i binari della non irragionevolezza.

L'Alta Corte nell'evidenziare che l'istituto della pensione ai superstiti costituisce una forma di tutela previdenziale ed uno strumento necessario per il perseguimento dell'interesse della collettività alla liberazione di ogni cittadino dal bisogno ed alla garanzia di quelle minime condizioni economiche e sociali che consentono l'effettivo godimento dei diritti civili e politici, ha affermato che la ratio dei trattamenti di reversibilità consiste nel farne proseguire, almeno parzialmente, anche dopo la morte del loro titolare, il godimento da parte dei soggetti a lui legati da determinati vincoli familiari, garantendosi, così, ai beneficiari la protezione dalle conseguenze che derivano dal decesso del congiunto.

(Nel caso di specie, è dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., il combinato disposto del terzo e quarto periodo dell'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 e della connessa Tabella F, nella parte in cui, in caso di cumulo tra il trattamento pensionistico ai superstiti e i redditi aggiuntivi del beneficiario, non prevede che la decurtazione effettiva della pensione non possa essere operata in misura superiore alla concorrenza dei redditi stessi sicché è stato ritenuto che la

normativa esaminata alteri il rapporto che deve intercorrere tra la diminuzione del trattamento di pensione e l'ammontare del reddito personale goduto dal titolare, esposto a un sacrificio economico in antitesi con la ratio solidaristica della reversibilità).

- Sentenza n. 203 del 7-28 luglio 2022, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate proprio dalla Sezione giurisdizionale Campania in relazione all'art. 83 commi 1 e 2 c.g.c, come modificato dal D.lgs n. 114/2019, per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 e infondate quelle proposte con riferimento agli articoli 76 e 81 della Costituzione.

La sentenza, dopo aver esposto il quadro normativo concernente la responsabilità per danno erariale e ricordato che tra giurisdizione civile e contabile sussiste un rapporto di legittimazione concorrente, afferma che il divieto di chiamata in causa iussu iudicis sancito dal primo comma dell'art. 83 c.g.c. è conforme alla legge delega (art. 20, comma 2, lettere a, b e g, numero 6, legge n. 124/2015), in ragione della esclusività in capo al P.M. dell'esercizio dell'azione per danno erariale e dei principi ispiratori del giusto processo introdotto dalla legge costituzionale n. 2/99.

Corte di Cassazione

La Suprema Corte ha avuto modo di esprimersi in tema di giurisdizione della Corte dei conti in 98 decisioni delle Sezioni Unite, di cui 93 ordinanze e 5 sentenze. Fra le molte meritano segnalazione:

- Sentenza n. 3100/2022: A giudizio del Collegio, ai fini della sussistenza di un rapporto di servizio tra P.A. erogatrice e soggetto privato percettore, e dunque ai fini dell'astratta configurabilità di un danno erariale con conseguente radicamento della giurisdizione contabile, non è

indispensabile un utilizzo diverso della risorsa rispetto alla sua preordinata destinazione, ma è sufficiente che il beneficiario l'abbia illegittimamente percepita. In particolare, ricollegandosi alla pronuncia n. 18991 del 2017, emerge che, accanto all'ipotesi dello sviamento della risorsa dalla finalità pubblicistica ad essa sottesa, è contemplata una ipotesi equivalente che si concretizza nella realizzazione "dei presupposti per la sua illegittima percezione".

Nella fattispecie dedotta nel giudizio "a quo", pur se le somme percepite erano state impiegate per la realizzazione di impianti fotovoltaici, la responsabilità erariale della società ricorrente era stata legittimamente ancorata alla prospettata illegittima percezione dei benefici dal momento che né i finanziamenti né il P.M.G. avrebbero potuto essere concessi se non a società distinte ed autonome in possesso dei requisiti dimensionali voluti dalla legge, nella specie ritenuti aggirati da un'unica società con lo strumento della locazione degli impianti a società satelliti.

- Ordinanza n. 15979/2022 che fa il punto in materia di giurisdizione sulle società partecipate con innovative riflessioni sul rapporto tra la disciplina generale e quella speciale. Interessante anche l'obiter al punto 16 sul danno all'immagine. "L'art.12 co.1 T'USP ha dunque per un verso delimitato la giurisdizione contabile al solo "danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house", restando per il resto "i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate ... soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali";

- Sentenza n. 20632 del 2022 con cui si è affermato che "in tema di azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi di gestione e di

controllo di società di capitali partecipate da enti pubblici, la giurisdizione della Corte dei conti sussiste 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 possono essere individuati nelle disposizioni statutarie in vigore all'epoca dei fatti così come nella sussistenza di un controllo analogo ricavabile da normative che incidono sull'attività di controllo, che consenta all'ente pubblico partecipante di dettare le linee strategiche e le scelte operative della società in house, esprimendo un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente societario con modalità e intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà normalmente spettanti al socio secondo le regole del codice civile (Nella specie, la S.C. ha confermato la decisione del Giudice contabile, che aveva ritenuto sussistente la propria giurisdizione qualificando società in house providing, siccome assoggettata a un controllo analogo, una società di gestione di un acquedotto (Acquedotto Lucano s.p.a.) il cui Statuto riservava alla preventiva approvazione dell'assemblea dei soci, il cui maggiore azionista era un ente locale, l'autorizzazione del programma annuale e triennale della gestione e degli investimenti, nonché la sottoscrizione di convenzioni pubbliche e la realizzazione di investimenti eccedenti un predeterminato limite di valore).

- Ordinanza n. 20902: In tema di azione di responsabilità per danno erariale, sussiste il rapporto di servizio, costituente il presupposto per l'attribuzione della controversia alla giurisdizione della Corte dei conti, allorché 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., mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, ben potendo tale titolo anche mancare del tutto. (Nella specie, la S.C. ha ritenuto correttamente convenuta dinanzi al giudice contabile, per rispondere del danno subito dal Ministero del Territorio del Mare e dell'Ambiente, una società che aveva svolto senza titolo un'attività nell'interesse del Commissario Straordinario delegato per l'emergenza ambientale, sull'erroneo presupposto che avesse natura di società specializzata a totale capitale pubblico).

- Sentenza n. 28021 sui limiti di sindacabilità, innanzi alla Suprema Corte, dei vizi procedurali delle pronunce del giudice contabile, anche con riferimento al diritto eurounitario.

La pronuncia evidenziava preliminarmente come la sentenza della Corte dei conti censurata, dichiarando inammissibili gli appelli ivi proposti, fosse incorsa in un difetto assoluto di giurisdizione sindacabile in sede legittimità.

In particolare, tale difetto sarebbe riscontrabile "sotto il profilo del mancato arretramento della Corte dei conti" che non poteva più pronunciarsi su una questione di rito pregiudiziale avendo la stessa già emesso ordinanza n. 5 del 18 marzo 2021 con la quale aveva disposto gli incumbenti istruttori e la prosecuzione del giudizio per tutte le parti in causa, alle quali veniva comunicato il decreto di fissazione della nuova udienza in data 23 aprile 2021.

Veniva quindi affrontata la questione pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE, per violazione del principio dell'effettività della tutela giurisdizionale previsto dall'art. 47 CDFUE, principio che impone una effettiva possibilità di agire in giudizio in modo da garantire l'attuazione

concreta della situazione soggettiva da tutelare.

Nel caso di specie l'interpretazione data alle norme di procedura contabile dalla Corte dei conti sarebbe stata in palese violazione del principio di effettività della tutela.

A fronte di tali censure prospettate (consumazione della potestas iudicandi in capo ad un determinato giudice o preclusione in base al giudicato) le Sezioni Unite hanno ritenuto le stesse non attinenti ai limiti esterni delle attribuzioni giurisdizionali, ma al merito e hanno dichiarato inammissibile il relativo ricorso.

Il giudice contabile non avrebbe oltrepassato i limiti dei suoi poteri essendosi limitato a dichiarare l'inammissibilità degli appelli per tardiva impugnazione e, pertanto, non sussistono i presupposti per dichiarare - come chiesto dai ricorrenti - né il difetto assoluto di giurisdizione né l'eccesso di potere giurisdizionale.

Le censure prospettabili dinanzi alle S.U. non si estendono alle asserite violazioni di legge processuale (id est sostanziale), ma restano circoscritte ai soli limiti esterni della giurisdizione.

Nello specifico, nonostante la formale indicazione di censure inerenti alla giurisdizione ai sensi dell'art. 111, comma 8 Cost., la Suprema Corte ha ritenuto che le prospettate doglianze relative alla modalità di esercizio della funzione giurisdizionale, fossero estranee all'ambito dei vizi denunciabili dinanzi alle Sezioni Unite in quanto, per il prevalente e ormai costante orientamento assunto, l'eccesso di potere giurisdizionale (denunciato in tale sede e che costituisce un aspetto dei motivi inerenti alla giurisdizione per i quali le sentenze dei Giudici speciali possono essere impugnate dinanzi a queste Sezioni Unite, in base all'art. 111 Cost., comma 8) si verifica o per

motivi inerenti alla esistenza stessa della giurisdizione, ovvero quando di questa si oltrepassino, in concreto, i limiti esterni.

Si realizza la prima ipotesi qualora si eserciti la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa (oppure, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale), verificandosi, invece, la seconda ove l'organo di giustizia amministrativa giudichi su materie attribuite alla giurisdizione ordinaria o ad altra e diversa giurisdizione speciale (oppure neghi la propria giurisdizione sull'erroneo presupposto che essa appartenga ad altri), ovvero quando, per materie attribuite alla propria giurisdizione, compia un sindacato di merito pur essendo la propria cognizione rigorosamente limitata alla indagine di legittimità degli atti amministrativi.

Ne consegue che la negazione in concreto di tutela alla situazione soggettiva azionata, determinata dall'erronea interpretazione delle norme sostanziali nazionali o dei principi del diritto europeo da parte del giudice amministrativo, non integra quell'eccesso di potere giurisdizionale per omissione o rifiuto di giurisdizione tale da giustificare il ricorso previsto dall'art. 111, comma 8, Cost., atteso che l'interpretazione delle norme di diritto costituisce il proprium della funzione giurisdizionale e non può integrare di per sé sola la violazione dei limiti esterni della giurisdizione.

Tale orientamento espressamente include anche gli errores in procedendo nell'area dell'insindacabilità delle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti in sede di ricorso per Cassazione ex art. 111, comma 8, Cost. (si vedano, tra le tante, Cass., Sez. Un., 20 marzo 2019, n. 7926; Cass., Sez. Un., 11 novembre 2019, n. 29082; Cass., Sez. Un., 27 dicembre 2019,

n. 34470; Cass., Sez. Un., 11 ottobre 2021, n. 27546).

Alla luce degli indicati principi la Corte di Cassazione è l'organo regolatore della giurisdizione, non il garante ultimo della nomofilachia, ovvero della legittimità comunitaria, convenzionale o addirittura costituzionale delle norme (di rito e di merito) applicate dal giudice amministrativo (e dal giudice contabile).

I vizi denunciati (consumazione della potestas iudicandi in capo ad un determinato giudice o preclusione in base al giudicato, stravolgimento della interpretazione delle norme processuali) non integrano un rifiuto di giurisdizione e dunque un valido motivo deducibile innanzi al giudice della giurisdizione

Si tratta di errori che, ove anche sussistenti, non inciderebbero sui limiti esterni della giurisdizione del giudice contabile.

Corte dei conti – Sezioni riunite

Nello scorso anno le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale hanno adottato cinquanta decisioni, tra le quali numerose rese in “speciale composizione” nelle materie di cui all’art.11, commi 6 e 7 del C.G.C. Le pronunce più strettamente afferenti all’esercizio di funzioni giurisdizionali riguardano, essenzialmente, regolamenti di competenza, introdotti dall’Ufficio requirente ex art.119 C.g.c. per contrastare ordinanze di sospensione della trattazione di giudizi (vedasi ordinanze 13 e 22 del 2022).

- Con la sentenza n. 4/2022 le Sezioni Riunite hanno poi preso posizione in merito al perimetro di utilizzabilità del rito speciale in materia di sanzioni affermando che “Con il rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. del c.g.c. possono valutarsi l’applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai co. 5 e 5bis dell’art. 248 del d.lgs n.

267/2000 e i presupposti di fatto che determinano le connesse misure interdittive, previste dai medesimi commi quali effetto giuridico della condotta sanzionata”.

Merita anche di essere segnalata la sentenza n. 468/2022 della Sezione seconda centrale d'Appello che, riformando la sentenza n. 439/2020 di questa Sezione, ha affermato la provvista di giurisdizione della Corte dei conti sulle domande risarcitorie relative alla percezione del reddito di cittadinanza asseritamente avvenuta in violazione delle prescrizioni di cui al D.L. n. 4 del 2019, convertito nella L. n. 26 del 2019.

La questione, sorta a seguito della proposizione di rituale istanza di prosecuzione, verrà dunque affrontata nel merito da questo Giudice, in diversa composizione, alla prossima udienza del 13 aprile 2023.

Corte di Giustizia dell'Unione europea

Per quanto attiene alla giurisprudenza unionale, merita di essere segnalata la sentenza 30 settembre 2021, C-130/1912, Corte dei conti europea c. Karel Pinxten (diffusa nel 2022), con cui la Corte di giustizia ha esaminato la posizione di un ex membro della Corte dei conti europea che aveva violato gli obblighi derivanti dalla sua carica di membro della Corte dei conti, compiendo una serie di atti, tra cui l'uso irregolare delle risorse di tale istituzione, per finanziare attività non connesse con l'esercizio delle sue funzioni e l'uso di una carta carburante fornita dalla Corte dei conti per l'acquisto di carburante per veicoli di terzi. La Corte ha privato l'ex membro della Corte dei conti di due terzi del suo diritto alla pensione. Nella sua sentenza, la Corte ha sottolineato che è importante che i membri della Corte dei conti ispirino il loro comportamento al massimo rigore e facciano prevalere in ogni momento l'interesse generale dell'Unione non solo sugli

interessi nazionali, ma anche su quelli personali. A tale riguardo, la Corte ha concluso che se tutte le persone alle quali sono affidate alte cariche in seno ad istituzioni e organismi dell'UE devono osservare le norme più rigorose in materia di comportamento, la funzione specifica che incombe alla Corte dei conti, ossia verificare la regolarità della spesa dell'UE e la sana gestione finanziaria, ha aumentato ulteriormente la gravità delle irregolarità commesse dall'ex membro della Corte dei conti”.

Va poi segnalata la Sentenza 7 luglio 2022 con cui è stata affermata “la compatibilità dell'ordinamento giuridico italiano con il diritto UE per non avere previsto una specifica ipotesi di revocazione in caso di contrasto di una sentenza, nella fattispecie del Consiglio di Stato, con principi comunitari affermati dalla Corte di Giustizia in sede di rinvio nell'ambito dello stesso giudizio”.

La Corte di Giustizia riafferma quindi l'autonomia dei singoli Stati nel definire gli strumenti processuali, purché la scelta risulti conforme ai principi di equivalenza ed effettività, canoni nella specie (settore della concorrenza) rispettati potendo comunque il singolo adire il Giudice e fermo restando l'eventuale risarcimento del danno per contrasto con il sistema eurounitario, contrasto che può derivare anche da una sentenza o da un atto del potere legislativo o amministrativo.

L'ATTIVITA' DELLA SEZIONE

Nello scorso anno l'attività della Sezione è proseguita senza rilevanti soluzioni di continuità realizzando un efficace passaggio dal difficile periodo trascorso a causa dell'emergenza pandemica ad una ritrovata ordinarietà: il livello di funzionalità assicurato dall'Ufficio, in tutte le sue articolazioni, è stato sicuramente eccellente e di tanto bisogna dare atto a tutto il personale, magistratuale ed amministrativo, che opera nella sede partenopea, assicurando non comuni livelli di produttività.

Anche durante l'anno giudiziario decorso la Sezione ha infatti riservato la massima cura nell'osservanza del principio di ragionevole durata del giudizio di cui all'art. 111 della Costituzione, nello sforzo di definire i giudizi, sia di responsabilità che pensionistici, in tempi equilibrati e di evitare - per quanto possibile, e comunque pur sempre nel costante rispetto dei fondamentali diritti della difesa di cui all'art. 24 della Costituzione - rinvii nella trattazione dei giudizi, che sono stati disposti molto raramente e comunque solo per validi e documentati motivi.

La pianta organica della sezione si è avvalsa per quasi tutta la durata del 2022 di dieci magistrati (compresi i due Presidenti) e 30 unità di personale amministrativo, con poche vacanze rispetto all'organico di diritto.

L'impegno profuso nella direzione del settore pensionistico da parte del Presidente aggiunto p.t. Marta Tonolo - anche attraverso l'adozione di opportune modifiche alla struttura amministrativa di supporto - ha favorito una ulteriore spinta verso la riduzione dell'arretrato del relativo contenzioso che alla fine dell'anno ha registrato la pendenza di "soli" 1036 giudizi e di tanto devo ringraziare sia la collega - che nel corso dell'anno è

stata nominata Presidente della sezione regionale del Veneto - sia i magistrati addetti che il personale amministrativo tutto, il quale ultimo non ha mai fatto mancare il proprio proficuo apporto, accogliendo con passione le innovazioni organizzative introdotte, facenti perno sull'istituzionalizzazione di specifiche segreterie per ogni magistrato.

Dette sinergie hanno consentito alla Sezione giurisdizionale campana della Corte dei conti di svolgere una notevole mole di lavoro anche nel 2022, con positive ricadute sui tempi e modi di trattazione dei giudizi che hanno segnato non solo il ritorno agli standards consueti per la Sezione prima della pandemia, ma anche l'avvio di significative innovazioni che, in parte sfruttando l'esperienza maturata durante la fase emergenziale, hanno definitivamente proiettato il processo contabile nell'era della dematerializzazione e del processo telematico con notevole beneficio anche per l'utenza e, soprattutto, per l'avvocatura pubblica e privata che può accedere ai fascicoli processuali senza più doversi necessariamente recare presso la sede della Sezione con ciò allineandoci alle altre procedure vigenti presso gli altri plessi giurisdizionali del nostro Stato.

Infatti con decreto del Primo Presidente del 24 maggio 2022, n. 126 sono state emanate "Ulteriori regole tecniche e operative per lo svolgimento dei giudizi innanzi alla Corte dei conti mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione" entrate in vigore dal 1° settembre scorso e, successivamente, ha iniziato ad operare una Commissione incaricata di coordinare l'attività di consolidamento, implementazione e sviluppo del nuovo sistema informativo integrato dell'area Giurisdizione (Giu.Di.Co. – Giustizia Digitale Contabile) al fine di garantire il completamento dei processi di progressiva digitalizzazione

(dematerializzazione) dei flussi documentali delle Procure e delle Sezioni giurisdizionali, con riferimento ai giudizi di responsabilità, pensionistici e di conto, nonché alla realizzazione del processo telematico nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 6 del "Codice di giustizia contabile" e alla revisione ed elaborazione delle specifiche regole tecniche.

In tale contesto in forte trasformazione, durante l'anno 2022 la Sezione ha emesso complessivamente 1456 provvedimenti, adottati sia in udienza che fuori udienza: le sentenze pubblicate sono state 1033 di cui 64 di responsabilità, 8 di conto, 15 nei giudizi ad istanza di parte e 4 in quelli per resa di conto; per la materia pensionistica sono state emesse 937 sentenze di cui 438 in materia di pensioni civili, 480 di pensioni militari e 19 di pensioni di guerra.

Sempre con riguardo al contenzioso pensionistico, 429 sono state le sentenze di merito, 508 quelle in rito.

In materia di responsabilità, sono stati tratti a giudizio innanzi alla Sezione 157 convenuti e, all'esito dei relativi dibattimenti, ne sono stati assolti 59 e condannati 51; le sentenze di condanna hanno raggiunto un ammontare complessivo di € 10.302.034,55.

Ridotto ancora è il ricorso al rito monitorio (di cui all'art.131 C.G.C., per i danni di valore non superiore ad € 10.000,00: due sentenze) mentre deve registrarsi il ricorso di diversi i convenuti alla definizione della contestazione loro mossa dalla Procura con rito abbreviato ai sensi dell'art. 130 del C.G.C.: in un caso tale rito speciale ha consentito di recuperare immediatamente alle casse dell'ente pubblico danneggiato la ragguardevole somma di circa quattrocentomila euro (sent. n. 1029/2022).

Notevole incremento hanno subito nello scorso anno le istanze di

misure cautelari: sono stati infatti richiesti 10 sequestri conservativi e ne sono stati concessi 8, in alcuni casi la fase cautelare ha richiesto anche la sede del reclamo al Collegio ex art.76 del Codice di Giustizia contabile.

Le ordinanze emesse in materia di responsabilità sono state 20 mentre quelle relative alla materia pensionistica sono state 256.

Dunque, pur non raggiungendosi i dati del 2021 (in cui risultarono emesse 1307 sentenze, anche per l'esistenza all'epoca di un contenzioso pensionistico seriale, poi esauritosi) la produttività della Sezione è rimasta elevata e la colloca ai vertici fra gli uffici giurisdizionali di primo grado della Corte; la qualità delle decisioni assunte trova poi conferma nel ridotto numero di appelli proposti.

Ciò detto, può procedersi alla rassegna delle pronunce più significative emesse dalla Sezione nel 2022, rinviandosi comunque alla banca-dati istituzionale, per l'esame completo della produzione giurisprudenziale.

Contenzioso amministrativo/contabile

La Sezione è stata impegnata a definire numerose controversie afferenti alle più disparate forme di responsabilità amministrativa, con ciò confermandosi la bontà di un impianto normativo sostanziale che non ha "pietrificato" in rigide fattispecie incriminatorie tale responsabilità, riconducendola invece al canone civilistico del "neminem laedere" di cui all'art. 2043 del codice civile, da collocarsi all'interno delle responsabilità previste per i dipendenti pubblici (e assimilati) dall'art. 28 della Costituzione.

Nel corso del 2022 il contenzioso portato all'esame della Sezione ha statisticamente riguardato in maniera preponderante patologie amministrative sostanzialmente riconducibili a tre scenari seriali: danno

all'immagine della Pubblica amministrazione; danno indiretto da mala sanità; frodi comunitarie, con particolare riguardo al settore della pesca.

In tema di danno all'immagine sono state emesse 10 sentenze (le nn. 227, 340, 392, 439, 571, 641, 761, 813, 917, 958): si rammenta che con il c.d. "Lodo Bernardo" di cui all'art. 17, comma 30-ter, D.L. 1 luglio 2009 n. 78, convertito nella L. 3 agosto 2009, n. 102 la perseguibilità di tale danno innanzi alla Corte dei conti è stata circoscritta ai soli casi di cui all'art. 7 della legge n. 97/2001 (reati contro la P.A.) e le relative azioni sono utilmente esperibili solo dopo che è stata emessa "sentenza irrevocabile di condanna", tra le quali, secondo la giurisprudenza contabile, rientra altresì quella emessa a seguito di del rito alternativo del patteggiamento della pena, ex art. 444 c.p.p.

La Sezione, in materia, ha ribadito che la predeterminazione dell'entità del danno risarcibile - pari al doppio dell'utilità indebitamente percetta - si applica ai soli fatti verificatisi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 192/2012.

Per quanto attiene alle controversie riconducibili a "malpractice sanitaria" la Sezione ha avuto modo di interessarsi di domande risarcitorie proposte dalla Procura erariale nei confronti di operatori sanitari per danno indiretto ossia per il risarcimento che il datore di lavoro ha dovuto sostenere nei confronti di cittadini danneggiati da una prestazione sanitaria inadeguata che ha prodotto effetti negativi sulla salute del paziente, posta in essere nell'ambito di un rapporto di lavoro dipendente.

Va evidenziato preliminarmente come la materia sia regolata dalla legge 8 marzo 2017, n. 24 (c.d. legge Gelli-Bianco), il cui art. 9 ha disciplinato - ai fini che qui interessa - "l'azione di rivalsa e la

responsabilità amministrativa” nei confronti dell’esercente la professione sanitaria facendola rientrare nel perimetro della giurisdizione della Corte dei conti, che giudica per i danni c.d. “indiretti”, causati da errori di sanitari o di paramedici o di infermieri in danno di pazienti ricoverati in strutture sanitarie pubbliche o private (accreditate o convenzionate con il Ssn, assimilate alla p.a., concorrendo anche esse agli obiettivi del Ssn), sul presupposto che l’ente pubblico soccombente nel giudizio civile (o in sede di transazione con cui si definisce in via stragiudiziale la controversia), abbia liquidato al paziente (o agli eredi) il risarcimento, che, in quanto tale, costituisce un esborso indebito per l’ente pubblico.

L’amministrazione interessata, dopo il pagamento, ha l’obbligo giuridico di segnalare la vicenda causativa dell’esborso (danno erariale) alla Procura regionale della Corte dei conti competente per territorio. Ha anche la facoltà di agire, cumulativamente, in sede civile verso il dipendente, ma nei limiti del “ne bis in idem”.

Quindi la rivalsa consiste nell’azione di recupero posta in essere dalla struttura sanitaria nei confronti del sanitario per l’importo versato al paziente (o ai suoi eredi), nei modi, termini e modalità di cui all’art. 9 della legge Gelli-Bianco.

Tanto precisato, fra le sentenze emesse in materia, merita di essere segnalata la nr. 351/2022 ove si afferma che non possono essere confusi i presupposti legali della responsabilità civile con quelli della responsabilità amministrativa in quanto, anche se l’inadempimento di doveri d’ufficio da parte di un funzionario è causa sia di danni a terzi sia (indirettamente) di danni all’erario (a seguito del risarcimento ai terzi danneggiati), l’obbligo risarcitorio civile che l’amministrazione ha verso i terzi - che può al limite

fondarsi anche su colpa presunta - resta giuridicamente autonomo dall'obbligo risarcitorio che il funzionario ha verso l'Ente di appartenenza per i danni cagionati al terzo - obbligo che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, l. 20/94, presuppone pur sempre una colpa in concreto (stante la necessaria personalità della colpa che esclude la colpa presunta ex lege) connotata dal requisito della "gravità".

Nell'ambito del delineato quadro normativo e fattuale, il Collegio partenopeo, chiamato a giudicare sulla responsabilità del Direttore Generale e del Direttore Sanitario p.t. di un'azienda ospedaliera per l'omessa riparazione di una mattonella sconnessa che aveva provocato la caduta di un paziente e il suo successivo decesso, ha ritenuto che "dagli atti di causa non sia emersa alcuna prova di un comportamento doloso o gravemente colposo attribuibile ai due convenuti costituiti. In particolare, non sono state ravvisate nella fattispecie condotte omissive gravemente colpose tali da determinare l'evento dannoso subito dall'Azienda Ospedaliera né gravi mancanze che possano aver causato la concretizzazione del presupposto del danno.....Non risultano, peraltro, dagli atti del giudizio, specifiche segnalazioni riguardanti la causa dell'evento e, pertanto, la condanna dell'amministrazione non può ricollegarsi causalmente a condotte dei convenuti caratterizzate da colpa grave.

A ciò si aggiunga che, dalle linee guida di revisione dell'assetto organizzativo adottate con deliberazione n. 915 del 3.11.99 (pag. 63 e 69), prodotte in atti dai due convenuti, emerge che le competenze di direzione e vigilanza degli immobili e di ordinaria manutenzione della struttura sono attribuite alla Direzione per la gestione delle attività tecniche afferente alla Direzione Amministrativa, i cui vertici non sono stati evocati in giudizio".

Per quanto sopra esposto, tenuto conto delle risultanze degli atti di causa, il Collegio non ha ritenuto raggiunta alcuna prova della sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa nella forma grave (intesa come macroscopica negligenza, imprudenza ovvero imperizia nell'espletamento delle funzioni di competenza) in capo ai convenuti nelle rispettive qualità. Infatti, con riguardo al quadro normativo e fattuale di riferimento ed in assenza di specifici elementi di prova contraria, non ha ritenuto integrata alcuna fattispecie di responsabilità amministrativa in capo al Direttore Generale e al Direttore Sanitario p.t. per l'omessa riparazione di una mattonella sconnessa in un'azienda ospedaliera delle dimensioni dell'ospedale A. Cardarelli di Napoli.

La ritenuta insussistenza dell'elemento costitutivo della colpa grave, ma anche del nesso eziologico fra condotte contestate ed evento dannoso, ha consentito di ritenere assorbita ogni altra questione interpretativa ovvero fattuale evidenziata dalle parti, rendendo altresì superflua qualsiasi ulteriore attività istruttoria.

Sempre in materia "sanitaria" si segnalano le sentenze nn. 538 e 890 nelle quali la Sezione ha preso in esame casi di asserite "malpractices" sanitarie: trattasi di materia di notevole rilevanza per il forte impatto sull'esercizio delle professioni mediche e il concreto rischio di concorrere ad ingrossare il fenomeno della c.d. "medicina difensiva", il cui diffondersi sta mettendo in notevole difficoltà il funzionamento della sanità nella Regione, specie sotto i profili dell'allungamento delle liste di attesa e della sostenibilità dei costi delle prestazioni erogate.

Per quanto poi attiene al settore - invero non nuovo - delle frodi comunitarie, nel decorso anno la Sezione ha avuto modo di soffermarsi

particolarmente su quelle consumatesi nell'ambito degli "aiuti" al settore della pesca: Sentenze nn. 780, 784, 786, 788, 914, 916, 977.

Esse possono essere segnalate per la ricostruzione normativa che ha portato alla qualificazione del finanziamento erogato come "contributo finalizzato" anche nei casi in cui il bando non era chiaro demandando ai decreti concessori l'introduzione dell'obbligo specifico di riconversione.

Si è precisato che l'obiettivo finalizzazione e la previsione del termine entro cui transitare ad altra occupazione - ricavabili dalla lettura del bando e del decreto di concessione - non consentono margini di giustificabilità della mancata riconversione professionale o di ritardi nella riconversione ove, come nella fattispecie, non comprovati da gravi e documentati impedimenti, in considerazione del fatto che il convenuto, all'atto della partecipazione al bando, aveva deliberatamente accettato la suddetta condizione.

Peraltro, il dovere di riconversione professionale era palesemente e immediatamente percepibile da parte di chiunque, sulla base di almeno due indici esteriori: I. la previsione dell'obbligo, alla scadenza dei 18 mesi, di comunicare alla Regione l'avvenuta riconversione, rendendo conto, inevitabilmente, dell'utilizzo dei contributi finalizzati percetti; II. la previsione espressa di decadenza dal contributo in caso di mancata riconversione professionale, ossia di mancato raggiungimento dello scopo per cui era stato concesso.

Peraltro, come evidenziato dalla giurisprudenza, non può assumere rilievo esimente l'eventuale difficoltà a riconvertire l'attività nel termine previsto in quanto, al fine di rispettare detto impegno è senz'altro sufficiente avviare un'attività, anche autonoma, senza attendere le

richieste del mercato del lavoro; peraltro, l'onere di impegnarsi concretamente ad intraprendere un'attività lavorativa in un settore diverso da quello della pesca non comprende certamente quello di svolgerla con profitto.

Al di fuori del sintetizzato contenzioso seriale meritano menzione i seguenti provvedimenti:

- Sentenza non definitiva - ordinanza n. 113/2022 con cui si è, tra l'altro, disposta la compilazione d'ufficio dei conti relativi alla gestione finanziaria dell'Istituto teatro comunale Gesualdo di Avellino, con specifico riferimento al servizio biglietteria e alla cassa economale per gli esercizi finanziari relativi agli anni 2013-2014-2015.

Il Collegio, previa riunione di diversi giudizi di conto, ha chiarito quali siano i presupposti per il riconoscimento della qualifica di agente contabile.

Ha preliminarmente confermato il consolidato orientamento in forza del quale la qualifica di agente contabile, da cui discende l'obbligo di rendere il conto della gestione, compete ex lege ai soggetti che hanno il maneggio di denaro o di altri valori dello Stato, ovvero la materiale disponibilità di beni pubblici.

Tale qualifica può essere acquisita "di diritto", in base ad un'espressa attribuzione della stessa, a seguito di formale investitura, ovvero "di fatto", attraverso la materiale ed effettiva ingerenza nella gestione di beni pubblici, indipendentemente, cioè, dalla sussistenza di una specifica attribuzione.

In altri termini, la figura dell'agente contabile è connotata dall'elemento tipico del maneggio di denaro, valori o beni di pertinenza dell'Amministrazione, configurandosi in capo ad ogni soggetto, anche

privato, che svolga in concreto attività riconducibili al suddetto maneggio.

Applicando al caso in esame i richiamati arresti, è stata riconosciuta nel convenuto la qualifica di agente contabile per aver depositato la documentazione in ritenuto adempimento dell'ordine di resa del conto di cui al giudizio n. 69463, lasciando dedurre che egli reputasse ricadente su sé medesimo l'obbligo di eseguirlo ma ne è stato accertato il sostanziale inadempimento con conseguente ordine di compilazione d'ufficio.

Peraltro, dalla relazione ex art. 147 C.G.C., era emerso il suo personale coinvolgimento nel maneggio di incassi di denaro nel mentre un'espressa nomina risultava nel verbale dalla deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'ente.

- Sentenza n. 175/2022, riguardante il danno che la Procura Regionale assumeva cagionato alla Regione Campania dal Presidente p.t. della stessa, in relazione all'illegittima corresponsione di benefici economici a quattro vigili urbani provenienti in «posizione di comando» dal Comune di Salerno presso la Giunta Regionale della Campania, nel periodo 10/3/2016-31/12/2019, dell'indennità di cui all'art. 12, comma 6, del d.p.g.r.c. n. 37 del 4/2/2013, prevista per i Responsabili della Segreteria del Presidente.

Con tale pronuncia, emessa anche all'esito di acquisizione di molteplici prove testimoniali richiesta dalla difesa del soggetto convenuto, si è sostanzialmente condivisa la principale contestazione della pretesa attorea, rappresentata dall'ingiustificato riconoscimento ai soggetti convenuti, di un'indennità - all'uopo introdotta per la figura di Responsabile presso la Segreteria del Presidente con il decreto presidenziale n. 59/2016 [...] - non corrispondente alle effettive mansioni cui i predetti erano stati adibiti.

Infatti, all'esito dell'espletata istruttoria, ed in particolare delle

dichiarazione testimoniali acquisite, il Collegio ha ritenuto di poter pervenire a tale conclusione individuando le mansioni in concreto svolte in quelle di autisti del Presidente e - congiuntamente - di "addetti a suo tramite, con varie modalità comunicative, con l'esterno ampiamente inteso, in quanto tali non assimilabili a quelle svolte dai Responsabili di Segreteria dei Presidenti delle Commissioni Consiliari del Consiglio Regionale e degli Assessori della Regione Campania".

Condivisa la tesi accusatoria circa la quantificazione del pregiudizio così arrecato alla Regione Campania - calcolato nella differenza tra l'indennità sostitutiva indebitamente riconosciuta e quella che legittimamente avrebbe dovuto essere erogata - nonché la connotazione dolosa riconoscibile nel comportamento del soggetto evocato in giudizio, la Sezione ha, peraltro, aderito alla prospettazione difensiva che ha posto in risalto il "concorso concausale" dell'apparato burocratico regionale, individuato come incidente per un terzo nella determinazione del ridetto pregiudizio, ulteriormente scorporando da quest'ultimo "il risparmio di spesa che dagli atti e dalle dichiarazioni testimoniali acquisite, è risultato essere stato generato dalla riorganizzazione degli Uffici di diretta collaborazione e in particolare dell'Ufficio di segreteria a seguito della modifica introdotta con il d.p.g.r.c. n. 59/2016".

- Sentenza n. 264/2022 relativa all'accertamento della responsabilità amministrativa contestata al Responsabile del Settore Amministrativo del Comune di Morcone e Capo dell'Ufficio di Piano dell'Ambito di cui il Comune era Ente capofila, individuato in citazione come responsabile del danno erariale indiretto di euro 5.973,88, costituito dalle spese legali che il Comune era stato condannato a versare a seguito di contenzioso civile a

favore del difensore della parte in quella sede attrice (come da deliberazione del Consiglio Comunale n. 72 del 26.11.2020, avente ad oggetto “riconoscimento del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza n. 64/2020 emessa dal Tribunale di Benevento”; mandato di pagamento n. 1 del 14.1.2021).

Secondo la prospettazione attorea il convenuto avrebbe arrecato un danno finanziario indiretto al Comune di Morcone per l'aggravio di costi, costituiti dalle spese di lite concernenti il predetto giudizio, in quanto “in assenza delle condotte contestate, con ogni probabilità non sarebbe stato introdotto un giudizio civile per ottenere il riconoscimento dei diritti asseritamente vantati (ovvero - anche se si fosse agito in giudizio - non vi sarebbe stato un accoglimento pieno della domanda attorea o, comunque, non ci sarebbe stata con ogni probabilità la declaratoria del diritto al rimborso delle spese legali)”.

Il Collegio, non condividendo la prospettazione della Procura, ha ritenuto esclusa la riconducibilità della responsabilità in capo al convenuto per inesistenza del nesso causale tra la condotta da lui posta in essere e il danno lamentato.

- Sentenze nn. 369/2022 e 639/2022: sono state emesse su di una problematica di estremo interesse e diffusività, ovvero quella della sana gestione dei contratti di somministrazione di energia elettrica per la pubblica illuminazione: la prospettazione accusatoria riteneva integrata un'ipotesi di danno patrimoniale, subito da un Comune del salernitano, conseguente ai maggiori costi dell'energia sostenuti per gli impianti di illuminazione pubblica nel periodo compreso tra il 1° febbraio 2016 e il 30 novembre 2018, rispetto a quelli sopportabili aderendo ai rapporti di

fornitura di cui alle convenzioni-quadro concluse da Consip S.p.A., per il medesimo periodo di riferimento.

L'organo requirente ha contestato la grave negligenza nella condotta dei convenuti consistita nel disattendere radicalmente agli obblighi che incombevano sulla gestione degli approvvigionamenti energetici. L'esborso illecito subito dal Comune, in relazione ai maggiori costi dell'energia elettrica sostenuti dall'ente, è stato ritenuto correlabile all'attività precontrattuale e contrattuale di gestione degli approvvigionamenti di energia elettrica, posta in essere dagli esponenti dell'apparato amministrativo-burocratico dell'Ente.

A seguito dell'istanza proposta ex art. 130 C.G.C., il giudizio si è definito favorevolmente nei confronti di uno dei convenuti, essendo stata depositata prova documentale del pagamento effettuato a favore del Comune in conformità delle disposizioni impartite dal decreto adottato ex art. 130 C.G.C. co. 6 e 7.

Con riferimento alla posizione dell'altra parte convenuta, il Collegio si è pronunciato con altra decisione.

In via preliminare ha respinto l'eccezione di prescrizione sollevata dalla difesa, evidenziando che per giurisprudenza costante e uniforme, il danno diviene perseguibile dal momento in cui si realizza; il nocumento patrimoniale si è concretizzato, nel caso di specie, con il pagamento delle fatture relative alla fornitura di energia elettrica.

Per quanto concerne l'elemento oggettivo del prospettato illecito amministrativo-contabile, il Collegio ha reputato che la mancata instaurazione, da parte del Comune, di rapporti di fornitura energetica nell'ambito delle convenzioni messe a disposizione da Consip S.p.A., è

causativa di danno erariale.

Nessuno dei fornitori di energia elettrica per l'illuminazione pubblica cui il Comune si è rivolto, nel caso in esame, è risultato essere aggiudicatario di gara Consip.

La condotta del convenuto oltre a presentare un nesso di causalità rispetto al danno provocato, è stata ritenuta connotata da grave trascuratezza nell'adempimento dei propri obblighi istituzionali.

Il Collegio, nel determinare il quantum del risarcimento dovuto dal responsabile del danno patrimoniale patito dall'ente locale, ha fatto applicazione del potere riduttivo dell'addebito ex art. 1, co. 1bis, l. n. 20/1994, strumento volto a garantire l'effettività del principio della personalità della responsabilità amministrativa. Le accertate modeste condizioni reddituali del convenuto costituiscono una delle circostanze oggettive che possono motivare il ricorso all'esercizio del potere suddetto.

- Sentenza n. 370/2022. Il Collegio, in occasione del giudizio esaminato, ha avuto modo di affermare che la responsabilità sanzionatoria si esprime con illeciti di condotta, mentre quella risarcitoria tradizionale si esprime con illeciti di evento, a condotta libera e non tipizzata, i quali richiedono, per il loro realizzarsi, una diminuzione del patrimonio pubblico, concreta ed attuale, suscettibile di reintegrazione.

La possibilità di concorso formale tra la responsabilità sanzionatoria pecuniaria (nella fattispecie, prevista dall'art. 20, comma 12, d.l. n. 98/2011) e quella "risarcitoria" di cui all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, da ultimo ammessa dalle Sezioni riunite con sentenza n. 26/2019, trova conferma generale, a livello positivo, nella clausola di riserva generale contenuta nell'art. 133 del CGC ("Ferma restando la responsabilità di cui

all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, e successive modificazioni, quando la legge prevede che la Corte di conti irroga, ai responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo ed un massimo edittale, il pubblico ministero d'ufficio, o su segnalazione della Corte nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo, promuove il giudizio per l'applicazione della sanzione pecuniaria”).

- Sentenza 392/2022. La decisione è degna di menzione nella parte in cui segnala che il danno da disservizio non può individuarsi soltanto nella mancata prestazione dell'attività o in una prestazione qualitativamente non funzionale al raggiungimento di un'utilità. Il danno da disservizio si ha anche quando, tenendo una condotta che esula dai compiti di servizio, si è “sviato” l'uso di beni strumentali, in modo che in quel frangente temporale non sono stati adibiti ai compiti istituzionali per i quali quel bene è in dotazione all'amministrazione. E si è altresì utilizzato il tempo in servizio, che si dovrebbe dedicare alla prestazione lavorativa, per conseguire finalità prive di utilità per l'amministrazione. Non si tratta di asserire che il danno sia in re ipsa, si tratta di constatare che, rispetto alle condotte accertate, vi è stata evidente distrazione del bene strumentale e delle energie lavorative dei soggetti coinvolti, con grave compromissione del sinallagma contrattuale.

- Sentenza n. 516/2022. Tale decisione si segnala per avere esaminato una particolare fattispecie di responsabilità sanzionatoria a seguito di ricorso in opposizione a decreto del giudice monocratico proposto ai sensi dell'art. 135 C.G.C.

La Sezione ha analizzato la questione controversa dell'individuazione dei

destinatari dell'obbligo prescritto dall'art. 20, commi 1 e 3, TUSP, e la conseguente legittimazione passiva in giudizio ex art. 133 C.G.C., per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie di cui all'art. 20, co.7 TUSP.

In particolare, la Procura regionale era venuta a conoscenza dell'inadempimento da parte di un Comune dell'obbligo annuale di adozione dei provvedimenti di ricognizione e/o razionalizzazione delle società partecipate ex art. 20 d.lgs. 175/2016 sicché, con ricorso ai sensi dell'art. 133 e ss C.G.C., aveva chiesto l'irrogazione della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 20, co.7, del d.lgs n. 175/2016, nei confronti dei responsabili pro-tempore del servizio finanziario, avendo omesso di predisporre la proposta di delibera, che il Consiglio comunale era tenuto ad adottare per legge, in materia di ricognizione delle partecipazioni societarie detenute dal Comune.

Con decreto, il Giudice monocratico aveva rigettato il ricorso per difetto di legittimazione passiva, non ritenendo applicabile nei confronti del personale amministrativo il richiamato co. 7 dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, in quanto detto personale era incompetente ad adottare il provvedimento di cui trattasi. L'organo monocratico decidente evidenziava che la competenza all'adozione del provvedimento era attribuita al Consiglio comunale su iniziativa del Sindaco, ai sensi dell'art. 50 TUEL, sicché estendere in via interpretativa l'applicazione della norma sanzionatoria al personale amministrativo avrebbe comportato una patente violazione dell'art. 1 della legge n. 689/1981.

Con ricorso in opposizione ex art. 135 C.G.C., la Procura erariale aveva chiesto la riforma del suddetto decreto contestando l'interpretazione dell'art. 20, co. 7 TUSP in quanto, non essendovi una chiara

identificazione dei soggetti su cui grava la responsabilità da sottoporre a sanzione, la relativa applicazione coinvolgerebbe tutti coloro che concorrono alla concreta realizzazione dell'illecito, e non potrebbe essere limitata alla sola figura del Sindaco quale destinatario esclusivo della sanzione.

Il Collegio ha respinto il ricorso in opposizione ritenendolo infondato, sebbene per motivazioni parzialmente difformi da quelle poste a base dell'impugnato decreto, prendendo innanzitutto spunto dagli approdi giurisprudenziali in base ai quali l'individuazione dei destinatari del richiamato precetto normativo dev'essere effettuata in concreto, dovendo il Giudice identificare caso per caso i soggetti ai quali riferire la condotta contra legem, in considerazione della disciplina propria degli enti locali, con particolare riferimento al d.lgs. 267/2000, allo Statuto e al regolamento comunale.

Il provvedimento adottato dal Consiglio comunale relativo all'analisi e all'assetto complessivo delle società in cui l'ente locale detiene le partecipazioni, costituisce il momento finale di un procedimento amministrativo la cui attività propulsiva e istruttoria erano affidate, nel caso in esame, ai responsabili dell'Unità organizzativa economico finanziaria del Comune, i quali avevano omesso di predisporre gli atti afferenti alla ricognizione delle partecipazioni societarie.

Il Collegio ha affermato l'insussistenza del difetto di legittimazione passiva dei funzionari convenuti, tuttavia, l'opposizione è stata comunque ritenuta infondata, non emergendo la magna negligentia che avrebbe giustificato l'applicazione della sanzione.

Infatti, uniformandosi alla giurisprudenza dominante, il Collegio ha

precisato che alla responsabilità amministrativa sanzionatoria vada applicato l'art. 1, co. 1 della l. n. 20/1994, che prevede che la responsabilità degli amministratori e dei pubblici dipendenti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti sia personale e limitata ai fatti commessi con dolo o colpa grave.

Nel caso di specie, il Collegio ha ritenuto non provata una condotta gravemente colposa dei convenuti, ovvero un atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni, né le condotte in esame sono risultate essere violative delle comuni regole di comportamento o di cautela.

- Sentenza n. 610/2022. Il Collegio è stato chiamato a pronunciarsi sul danno subito dal Ministero dell'Interno per il pagamento delle spese di giudizio e del risarcimento del danno, sostenuto in seguito ad alcuni processi penali e civili. La sentenza è interessante per aver evidenziato rilevanti principi di diritto sostanziale e processuale.

Sotto il primo aspetto, è stato affermato che in caso di danno indiretto, ovvero quando l'amministrazione risarcisce a terzi il danno prodotto dalla condotta di un proprio dipendente, il pregiudizio si produce al momento dell'effettivo pagamento. L'esborso concreto in danaro, infatti, costituisce il momento in cui il nocumento erariale diventa attuale ed è da tale data che deve farsi decorrere la prescrizione quinquennale per l'esercizio dell'azione da parte della Procura.

Sotto l'aspetto processuale, si è ribadito che la mancata riproposizione nelle conclusioni di un'eccezione, sollevata nel corpo della comparsa di costituzione, non comporta nullità né rinuncia all'eccezione, nonostante il tenore dell'art. 90 C.G.C. che rispetto alla comparsa prescrive di formulare

le relative conclusioni. Tale assunto trova conforto nella giurisprudenza di legittimità in merito all'interpretazione delle difese delle parti e delle relative eccezioni, per cui occorre far riferimento al tenore complessivo dell'atto (Cass., Sez. I, n. 15707/2008; Cass., Sez. I n.9104/2019).

- Sentenza n. 643/2022. Il Collegio ha negato la configurabilità di una responsabilità erariale in capo ai rappresentanti di un Comune, convenuti in giudizio per il risarcimento del danno subito dal predetto ente a seguito dell'improprio utilizzo di un immobile di proprietà pubblica ivi esistente.

In particolare, l'organo requirente aveva ritenuto che il danno fosse scaturito dalla circostanza secondo cui detto edificio, costruito grazie a un finanziamento pubblico rinveniente dal POR del FESR per il settennio 2007/2013, era stato destinato all'erogazione di servizi da parte di un soggetto privato - una cooperativa - che svolgeva servizi socioassistenziali diversi da quelli per i quali era stato concesso il finanziamento (assistenza ai pellegrini) con ciò mutandone sostanzialmente la destinazione d'uso.

Il Collegio ha respinto la domanda risarcitoria non ravvisando nei fatti portati alla sua cognizione la sussistenza di un danno erariale concreto e attuale, in quanto non vi era stato un effettivo depauperamento economico dell'Ente pubblico. Infatti, nel caso di specie, il Comune di Eboli non aveva effettuato alcun esborso in favore della Regione, in riferimento alla revoca del finanziamento originario o al rifinanziamento dell'opera pubblica in questione che, invece, in tal modo era stata - seppure transitoriamente - utilizzata per apprezzabili finalità sociali.

Inoltre, il Collegio, ai fini dell'addebito della responsabilità erariale, ha qualificata come priva di dolo la condotta posta in essere dagli amministratori nell'alveo di una scelta politico-amministrativa improntata

al sicuro perseguimento - sebbene in forma viziata - dell'interesse pubblico.

- *Sentenza n. 942/2022. La pronuncia si segnala per avere esaminato un'ipotesi di danno derivante da interruzione/violazione del nesso sinallagmatico, provocato da soggetto evocato in giudizio, appartenente alle Forze dell'Ordine, per avere questi "con la sua condotta continuativa nel tempo e intranea ad uno dei più spietati e pericolosi sodalizi della Camorra [...] tra l'altro, frustrato attività di indagine predisposte dai propri colleghi, minando le indagini in corso e rappresentando un costante referente [di un sanguinoso clan camorristico] all'interno delle Istituzioni democratiche".*

Con la pronuncia in rassegna, appurata la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi del contestato illecito amministrativo contabile (danno da interruzione del nesso sinallagmatico, rapporto di servizio, nesso di causalità, condotta antigiuridica pesantemente connotata da dolo), in punto di quantificazione del pregiudizio erariale si è condivisa la prospettazione attorea secondo cui la liquidazione equitativa di cui all'art. 1226 c.c. avrebbe dovuto essere pari al 50% delle somme totali, al lordo e comprensive delle ritenute a carico dell'Amministrazione, percepite dal convenuto a titolo di emolumenti nel decennio di attività di collaborazione attiva al clan camorristico, in ragione della circostanza che il soggetto evocato in giudizio, "non solo ha dedicato buona parte delle sue energie, non all'attività lavorativa naturalmente legata all'appartenenza alle Forze dell'ordine che giustificava la retribuzione che gli veniva erogata e gli oneri ad essa connessi, bensì all'attiva partecipazione alle illegalità perpetrate da un'associazione camorristica che ovviamente rappresenta l'apice della criminalità, tanto che la si definisce 'organizzata'; ma anche - ed è ciò che

risulta ancor più incisivo nella valutazione di disvalore che colpisce la sua condotta - ha fatto del proprio meglio - secondo quanto risulta dagli approfonditi accertamenti compiuti in sede penale, certificati da pronunce di condanna in primo e in secondo grado di giudizio - per proteggere i gravissimi atti criminali commessi da membri di spicco del clan [...], dalle investigazioni compiute dai suoi stessi colleghi, onde assicurare a costoro l'impunità”.

- Sentenza n. 1029/2022. Il Collegio ha deciso pronunciandosi ai sensi dell'art. 130 C.G.C., norma che ha introdotto, con funzione deflattiva della giurisdizione di responsabilità, il cd “rito abbreviato” anche allo scopo di garantire l'incameramento certo ed immediato di somme risarcitorie all'erario.

Il giudizio aveva ad oggetto una fattispecie di danno erariale, ascritta alla responsabilità di un professore ordinario di Università, in regime di rapporto di impiego indeterminato a tempo pieno, per l'esercizio non autorizzato né autorizzabile di incarichi remunerati extraistituzionali.

Il notevole danno contestato è stato individuato dalla Procura nell'inosservanza dell'obbligo di esclusiva della prestazione lavorativa a favore dell'Ateneo e nella violazione dell'obbligo di fedeltà, a questo strettamente connesso.

La difesa, nella propria memoria di costituzione, ha presentato istanza per la definizione del giudizio ai sensi dell'art. 130, co.1 C.G.C., previo pagamento del 40% del danno azionato, indicando contestualmente il parere favorevole dell'organo inquirente, che non aveva ritenuto sussistente nel caso di specie il doloso arricchimento del danneggiante.

Il Collegio ha accolto l'istanza suddetta, sulla base di una cognizione allo

stato degli atti, riconoscendo la sussistenza delle condizioni formali di ammissibilità e la congruità della somma proposta (circa € 400.000,00), in ragione della gravità della condotta tenuta dal convenuto e dell'entità del danno.

Accertato il versamento della somma precedentemente determinata, il giudizio è stato definito con la cancellazione della causa dal ruolo e il pagamento delle spese di lite a carico del convenuto, in base al principio della soccombenza virtuale.

Detta decisione si inserisce in un altro settore che desta non poche preoccupazioni per la sua diffusività, ovvero quello dell'esercizio di attività extraistituzionali non autorizzate da parte di dipendenti pubblici a tempo pieno in violazione del disposto di cui all'art. 53 del D.lgs. n. 546/1992: in particolare, nello scorso anno, sono stati discussi tre giudizi che hanno riguardato il cumulo di incarichi non autorizzati da parte di professori universitari.

In argomento, merita poi particolare menzione la sentenza n. 892/2022 emessa a seguito dell'iniziativa della locale Procura che aveva convenuto in giudizio una professoressa, docente universitaria a tempo pieno, contestando di aver svolto tra il 2019 e il 2021 attività di collaborazione coordinata e continuativa, non autorizzata e comunque preclusale dal suo regime lavorativo a tempo pieno, in favore di una s.r.l. di cui la convenuta possedeva il 62% delle quote.

Il Collegio ha accertato che la convenuta avesse tenuto una condotta dolosa a danno dell'Università di appartenenza.

Infatti, alla luce di quanto prescritto dal regolamento universitario, il diniego del Rettore di autorizzazione, riguardo all'incarico di cui

all'originaria istanza della professoressa, non era stato contestato dalla predetta che si era limitata ad un'apparente diluizione del proprio impegno orario extraistituzionale; relativamente all'incarico così riveduto è stata ritenuta insufficiente la mera comunicazione al direttore di dipartimento, oltretutto caratterizzata da un'assoluta vaghezza, essendo invece indispensabile notificare dell'incarico stesso il Rettore. Tali presupposti, rendendo comunque precluso lo svolgimento dell'incarico extraistituzionale, comportavano per la convenuta l'obbligo di riversare all'Università il compenso dalla stessa percepito, ai sensi del comma 7 dell'art. 53 del decreto legislativo n° 165/2001.

Orbene, alla luce di tali considerazioni, il Collegio ha ritenuto dimostrata la fondatezza del secondo capo della domanda attorea, in riferimento alla totalità del compenso di 96.359,56 euro percepito alla data del 31 dicembre 2019 dalla convenuta, da considerare nel suo ammontare lordo, come da consolidata giurisprudenza di questa Corte (Sezioni Riunite, sentenza n. 13/2021/QM). Inoltre, da quella stessa data, al risarcimento in favore dell'Università è stata sommata la rivalutazione monetaria sino alla pubblicazione della sentenza, nonché gli interessi legali dalla pubblicazione stessa sino all'effettivo soddisfo.

Il Collegio, come in casi analoghi, non ha invece ritenuto sussistente l'altra partita di danno contestata, ovvero le differenze retributive fra quanto percepito per il tempo pieno e quanto spettante per il "tempo determinato" - concretizzatosi nei fatti con il dedicarsi ad attività extraistituzionale - in quanto, non versandosi in tema di responsabilità sanzionatoria ed in assenza di specifica prova del minore apporto didattico fornito, il sinallagma contrattuale doveva ritenersi ristabilito con la

condanna alla restituzione di quanto percepito per le illecite attività consulenziali poste in essere.

Altre decisioni hanno riguardato il mancato riversamento delle imposte di soggiorno da parte di strutture ricettive: in tal caso la Sezione ha confermato la propria provvista di giurisdizione e l'azione della Procura ha svolto un efficace effetto conformativo come nel caso del Comune di Sant'Agnello ove vi è stato nel 2022 un versamento di € 258.025,00 da parte di struttura ricettiva che era stata citata a tal titolo in giudizio di responsabilità e che ha provveduto a risarcire l'intero danno in via amministrativa.

Infine, hanno continuato ad avere nello scorso anno una certa rilevanza - quantomeno statistica - le decisioni assunte a riguardo del fenomeno - non isolato - del mancato riversamento di proventi derivanti dal gioco del lotto da parte di ricevitorie presenti sul territorio regionale.

Sul punto, la Sezione ha avuto modo di affermare con le pronunce nn. 90 e 958 la natura di agente contabile dei ricevitori e, conseguentemente, l'irrilevanza di generiche cause di giustificazione addotte dagli interessati, quali esimenti da responsabilità per ammanchi prontamente rilevati dall'Agenzia delle Dogane e non coperti da polizza fideiussoria.

Formante giurisprudenziale nei giudizi ad istanza di parte

Notevole sviluppo hanno avuto nel decorso anno i c.d. "giudizi ad istanza di parte" di cui all'art. 172, lett. del Codice di giustizia contabile la cui lettera g) - in particolare - dispone che la Corte giudica "su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato".

Dunque, la novella legislativa ha ricompreso nella categoria residuale di cui alla lett. d) dell'art. 172 c.g.c., non soltanto "gli altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge" (che, in base ad una eventuale scelta discrezionale del legislatore, potrebbero anche non attenersi alla materia della contabilità pubblica in senso stretto), ma ha altresì aggiunto la locuzione "e comunque nelle materie di contabilità pubblica". Tale aggiunta ha valore confermativo e rafforzativo della giurisdizione nel senso, cioè, che nelle ipotesi in cui venga all'esame del giudice contabile l'operato di tutti i soggetti che prelevano e gestiscono risorse pubbliche ovvero rapporti e controversie rientranti nell'alveo della contabilità pubblica, non occorre più fare distinzione fra effetti del rapporto contrattuale di natura privatistica ed aspetti dello stesso regolati da norme pubblicistiche.

Il tenore letterale della richiamata norma ha dato la stura ad un contenzioso di non secondaria importanza sui cui ambiti di ammissibilità si sono registrati orientamenti giurisprudenziali difformi; per quanto concerne la Sezione campana si segnalano in argomento:

- Sentenze n. 208/2022 e n. 410/2022, relative a giudizi ad istanza di parte, aventi ad oggetto l'accertamento dei rapporti dare - avere tra due Camere di Commercio campane e il proprio agente della riscossione, a seguito del mancato riversamento di diritti camerali di varie annualità, dallo stesso presuntivamente esatti a seguito di rituale iscrizione a ruolo.

Le amministrazioni ricorrenti, richiamando la più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr. Cass., S.U., 20/10/2020 n. 22810; id. 28/02/2020, n. 5595), hanno ritenuto pienamente utilizzabile il modulo del giudizio ad istanza di parte di cui all'art. 172, lett. d, del Cgc, quale "forma processuale aperta" tesa a sollecitare una pronuncia di "mero accertamento",

autonoma rispetto sia al "giudizio di conto", sia alle "comunicazioni di inesigibilità" di natura amministrativa, di cui agli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112/1999.

La Sezione, dopo aver disatteso una richiesta di rimessione di questione di legittimità costituzionale in via incidentale per difetto di rilevanza, ha respinto i ricorsi, reputando le pretese ivi avanzate al di fuori dei confini tracciati dalla normativa di settore.

Infatti, non risultavano ancora maturati i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli oggetto di controversia, né risultava più vigente l'obbligo, per il concessionario, di inviare annualmente lo stato delle procedure esecutive (pena la decadenza del diritto al discarico), in virtù dell'intervenuta abrogazione della lettera b) del comma 2 dell'art. 19 del d.lgs. n. 112/1999 ad opera dell'art. 1, comma 682 della legge n. 190/2014.

Si tratta, comunque, di questioni controverse che hanno fatto registrare anche in appello orientamenti non uniformi (cfr. Sez. II/A, sentenza n. 290 del 2 agosto 2021), al punto da rendere auspicabile, in materia, un intervento nomofilattico delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale.

- Sentenza n. 266/2022. Con ricorso ad istanza di parte l'Agenzia delle Entrate - Riscossione ha chiesto l'annullamento del provvedimento del 29 settembre 2021 con il quale il Comune di Fragneto Monforte (Bn) ha disposto la perdita del diritto del concessionario al discarico delle quote iscritte tra il 2014 e il 2019, in relazione ai ruoli afferenti alle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, relativi alle annualità dal 2009 al 2016. Il venir meno di tale diritto, secondo l'Ente locale, sarebbe l'automatica conseguenza della mancata consegna (o messa a

disposizione) della documentazione richiesta nel termine di 120 giorni, ai sensi dell'art. 19, comma 6, D.Lgs. n. 112/99, nonché del mancato accertamento e/o dichiarazione che non sussiste alcuna decadenza a carico dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione né alcuna perdita del diritto al discarico delle quote per cui è causa.

Il Collegio ha accolto il ricorso ritenendo che il sistema di cui agli articoli 19 e 20 del D.Lgs. n. 112/1999 debba considerarsi un sistema integrato ed unitario, come affermato dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 51/2019), atteso che le richiamate disposizioni dettano una disciplina coordinata delle comunicazioni di inesigibilità e del relativo controllo.

La lettura delle norme in questione consente di riscontrare l'unitarietà del sistema che giustifica la previsione di una procedura rigorosamente cadenzata - in virtù della quale il concessionario trasmette, ai fini del discarico, la comunicazione di inesigibilità - e l'indicazione tassativa delle cause che determinano la perdita del credito.

Accanto ad un discarico automatico per silenzio assenso l'ordinamento disciplina l'ipotesi in cui l'ente decida di avviare le attività di controllo di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 112 cit. richiedendo - "fino al discarico di cui al comma 3" - la trasmissione, entro 120 giorni, della documentazione (da conservarsi fino a discarico) relativa alle quote da verificare e di cui è stata comunicata la inesigibilità.

A tale riguardo, tuttavia, il Collegio ha evidenziato, in linea con i principi espressi dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 51/2019 come, da un lato, i meccanismi di proroga a tempi inversi "sono funzionali a garantire in maggior misura la soddisfazione del credito dell'ente pubblico, dall'altro possono creare discrasie nella gestione delle

risorse dell'Ente pubblico impositore, con accumulo ingente di crediti/residui attivi (...)" e che "una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come «bene pubblico» funzionale «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa» (Corte cost. sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una «lunghissima dilazione temporale» (Corte cost. sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica, dovendo l'azione di recupero essere ispirata a principi di efficacia e di economicità" (in questi termini: Corte dei conti, Sez. giur. Lazio, sent. n. 444 del 12/05/2021).

In conclusione, nel caso di specie, essendo ancora in corso i termini per le comunicazioni di inesigibilità, per il discarico e per la riscossione delle quote iscritte a ruolo tra il 2014 e il 2019 in relazione a ruoli afferenti alle sanzioni amministrative per violazione del Codice della Strada relativi alle annualità dal 2009 al 2016, il Collegio ha ritenuto precluso l'esercizio del controllo di cui all'art. 19, comma 6, D.Lgs. 112/99 (con le relative conseguenze di legge ivi previste per il mancato rispetto del termine), non essendo stata effettuata alcuna previa comunicazione di inesigibilità da parte dell'agente della riscossione.

- Sentenza n. 330/2022. Si tratta della pronuncia che definisce il duplice giudizio a istanza di parte instaurato dalla Curatela Fallimentare di GENI S.p.A. in riassunzione dei (due) giudizi già promossi innanzi al Tribunale Civile di Salerno contro il Ministero delle Finanze, l'Agenzia delle Entrate, l'E. Tr. S.p.A. e Intesa Riscossione Tributi S.p.A., a seguito della dichiarazione in tale sede giurisdizionale ordinaria, del difetto di

giurisdizione su varie questioni proposte dall'istante.

La complessa vicenda processuale oggetto dei giudizi in parola è, in estrema sintesi, costituita dalla contestata riconciliazione dei rapporti di debito/credito tra la Geni S.p.A. e l'Amministrazione finanziaria derivanti dal periodo di esercizio del rapporto concessorio (1/1/1990 - 30/7/1993), con specifico riguardo ai crediti dalla prima rivendicati per causali variamente articolate nelle plurime domande avanzate.

La sentenza si è soffermata sulla sussistenza della giurisdizione contabile in ordine alle questioni proposte, che ha poi approfonditamente affrontato nel merito, anche con l'ausilio delle osservazioni contenute nelle due relazioni tecnico-contabili acquisite in corso di causa, analizzando altresì con articolato percorso motivazionale, la problematica della liquidazione dei compensi spettanti ai c.t.u.

- Sentenza n. 671/2022. Detta decisione è stata assunta nel contenzioso introdotto dal Comune di San Felice a Cancellò (Ce) nei confronti del Fallimento IAP: il Collegio ha dichiarato il ricorso inammissibile per essere stata prospettata una questione di inadempimento ad uno dei precipui obblighi di servizio previsti in capo all'agente della riscossione nell'ambito del rapporto con l'amministrazione. Infatti, si legge tra le righe della motivazione, "indipendentemente dalle questioni di forma, se l'ente impositore, nella sostanza, lamenta un pregiudizio patrimoniale, ritenendolo conseguenza della condotta del concessionario della riscossione adottata in violazione degli obblighi su questo gravanti, quella che si prospetta è oggettivamente una questione di responsabilità amministrativa per danno erariale" con la conseguenza che legittimato ad agire debba essere il solo Procuratore regionale della Corte dei conti, organo titolare esclusivo

dell'azione pubblica.

Nella sostanza, infatti, la causa petendi era rappresentata dalla contestazione sulla riscossione delle somme, ovvero si addebitava alla Società onerata una responsabilità per aver omesso la riscossione o per aver determinato con la propria censurabile condotta una riduzione delle somme riscosse per conto del Comune; ipotesi questa che integra una fattispecie di responsabilità amministrativa con danno da mancata entrata, per la quale è necessario un giudizio "ordinario" di responsabilità ad iniziativa della Procura contabile (ex multis, Sez. Campania n. 166/2020 e 272/2021, Sez. Sicilia n. 170/2020 e 401/2019).

- Sentenza n. 671/2022. La decisione in rassegna si segnala per molteplici profili.

In via preliminare il Collegio, respingendo un'eccezione sulla legittimazione attiva ex art. 172 C.G.C., ha riconosciuto che il Comune, anche a seguito dell'intervenuto dissesto finanziario, ha il pieno potere di agire a tutela della propria posizione giuridica soggettiva.

Le disposizioni di cui agli artt. 352 e ss. D.lgs. n.267/2000 non attribuiscono all'Organo Straordinario di Liquidazione alcuna legittimazione ad agire per le azioni giudiziali di accertamento e/o per il recupero dei crediti del periodo relativo al dissesto finanziario. Infatti, la dichiarazione di dissesto di un ente pubblico ha certamente l'effetto di separare la gestione ordinaria, che resta di competenza degli organi istituzionali dell'ente dissestato, da quella straordinaria, la cui competenza viene invece devoluta agli organi di liquidazione, ma non fa venir meno la legittimazione processuale dell'Ente né determina la sua perdita della capacità di stare in giudizio.

Sulla questione di giurisdizione, il Collegio ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti sui ricorsi presentati a istanza di parte ex art. 172 C.G.C. lett. d), ove il Concessionario del servizio di riscossione abbia cagionato un danno patrimoniale al Comune.

Ha affermato che la società concessionaria, in quanto incaricata in virtù di una concessione-contratto di riscuotere denaro per conto di un ente pubblico, del quale la stessa ha maneggio nel periodo compreso tra riscossione e versamento, riveste la qualifica di agente contabile. Essa è infatti tenuta a rendere conto del "carico" affidatogli per la riscossione, e conseguentemente a rendere conto di quanto non è in grado di restituire. Come ritenuto da precedente giurisprudenza, anche della stessa Sezione, occorre che le pretese trovino diretto e specifico fondamento nella disciplina che regola la gestione di fondi pubblici e riguardino il modo di applicazione delle anzidette regole (cfr. C.d.C., Sez. Campania sent. 194/2016).

Infine, il Collegio ha affermato, aderendo a un orientamento già sostenuto in Sezione, che le fattispecie inerenti alla gestione del rapporto tra l'agente della riscossione e il Comune, e in particolare, alle risorse proprie di quest'ultimo, vanno ricondotte nell'alveo del giudizio di responsabilità amministrativa per danno erariale. Lo strumento istituzionalmente deputato a tutelare gli interessi dell'Amministrazione è l'azione di responsabilità erariale, attivabile d'ufficio dal Pubblico ministero contabile. Va dunque dichiarato inammissibile il ricorso a istanza di parte proposto ex art. 171 C.G.C. la cui causa petendi è rappresentata dalla contestazione sulla riscossione delle somme, ove il mancato introito da riscossione viene imputato a una mancata esecuzione degli obblighi propri dell'agente della riscossione, legato da un rapporto di servizio con il Comune. Il

comportamento inadempiente del concessionario integra, ad avviso del Collegio, una fattispecie di responsabilità amministrativa di danno da mancata entrata. (cfr. Sez. Campania n.166/2020; 272/2021).

Giurisprudenza della Sezione nel contenzioso pensionistico

La materia previdenziale devoluta alla giurisdizione contabile è da lungo tempo trattata in composizione monocratica benché rivesta notevole importanza sia sotto l'aspetto sociale - per quanto attiene alla tutela dei diritti dei cittadini - sia sotto quello finanziario per i rilevanti effetti che può avere sulla spesa pubblica.

Tra i provvedimenti della Sezione meritano menzione:

- Sentenza n. 61/2022. La pronuncia si sofferma sull'ambito di applicazione dell'art. 6 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 conv. nella L. 22 dicembre 2011 n. 214, che ha abrogato gli istituti dell'accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata eccetto che per il personale non appartenente al Comparto Sicurezza, Difesa, Vigili del fuoco e Soccorso pubblico e, per i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto, ai procedimenti per i quali, alla predetta data, non sia ancora scaduto il termine di presentazione della domanda, nonché ai procedimenti instaurabili d'ufficio per eventi occorsi prima della predetta data.

La sentenza - preso atto che nel caso di specie risultava che il procedimento volto al riconoscimento della pensione di privilegio era stato avviato a domanda del ricorrente in data 7 aprile 2015, dunque in data successiva all'entrata in vigore dell'art. 6 del D.L. n. 201/2011 cit. (6 dicembre 2011), atteso che alla data di entrata in vigore della richiamata disposizione il

ricorrente prestava ancora attività lavorativa e pertanto il diritto a pensione non era ancora sorto - ha affermato, richiamando la giurisprudenza sul punto, che “le ipotesi esclusive di applicazione della norma riguardano, tutte, il caso in cui la cessazione dal servizio sia avvenuta prima dell’entrata in vigore della medesima. Solo così può avere senso valutare la sopravvivenza del diritto alla norma; laddove, invece, la cessazione è successiva, non può ritenersi possibile rientrare nel perimetro di applicazione delle norme di salvaguardia, poiché il diritto non può sorgere in una cornice normativa che non lo prevede più”.

Del tutto irrilevante, inoltre, ai fini dell’applicazione del regime transitorio è stata ritenuta la circostanza che l’interessato abbia ottenuto in servizio il riconoscimento dell’equo indennizzo - istituto tipico del rapporto di pubblico impiego - stante l’evidente differenza rispetto all’istituto della pensione privilegiata ordinaria, avente natura previdenziale e soggetto, a differenza del primo, alla cognizione della Corte dei conti.

- Sentenza n. 179/2022. La pronuncia ha accertato il diritto della ricorrente, orfana maggiorenne del proprio de cuius, al trattamento pensionistico di reversibilità.

Ricostruito il quadro normativo di riferimento (artt. 82, 86 e 194 del d.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1092 come integrato dall’art. 13 del R.D.L. 14/04/1939, n. 636, convertito nella L. 6 luglio 1939, n. 1272, sostituito con l’art. 2, della L. 4 aprile 1952, n. 218 e dall’art. 22, L. 21 luglio 1965, n. 903 e art. 8 della legge 222 del 12.6.1984) e richiamato il presupposto sanitario per il riconoscimento del diritto (assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa in capo all’orfano maggiorenne alla morte del dante causa), la sentenza si è soffermata sulle

altre condizioni previste dalla legge, di cui all'art. 22 comma 6, della legge n. 903 del 1965, che subordina il diritto dell'orfano maggiorenne oltre che allo stato di inabilità al lavoro alla circostanza che fosse a "carico del genitore al momento della morte"; (c.d. "vivenza a carico", comma 7).

Da ciò l'ulteriore specificazione che si considerano a carico i soggetti al cui sostentamento provvedeva in maniera continuativa prima del decesso il pensionato o l'assicurato. Non è invece richiesto il requisito della nullatenenza, previsto per i dipendenti pubblici anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 335/95, dall'art. 85 del T.U. dei dipendenti statali (DPR 29.12.1973, n. 1092).

- Sentenza n. 180/2022. Il Giudice Unico ha confermato la legittimità del provvedimento con cui la Ragioneria Territoriale dello Stato, accertata la mancanza dei requisiti reddituali, ab origine, per la concessione del beneficio pensionistico, ha revocato, ex art. 6 D.P.R. n. 377/1999 e art. 81 D.P.R. n. 915/1978, per superamento dei limiti di legge, di cui all'art. 70 del succitato D.P.R. n. 915/1978, il trattamento pensionistico di reversibilità di guerra a favore del ricorrente, disponendo il recupero delle somme indebitamente percepite, a decorrere dal 1 giugno 2009, tenendo conto della prescrizione decennale.

Premesso un quadro normativo sulla disciplina della pensione di guerra all'orfano maggiorenne inabile ad ogni proficuo lavoro (D.P.R. n. 915/1978 agli artt. 45 e 70), e rammentato che la spettanza del trattamento in questione dipende dalla sussistenza e dalla conservazione, in capo al beneficiario, di tutti i requisiti soggettivi (sanitario e reddituale) richiesti dalla legge per conseguirlo, la pronuncia ha ricordato che l'art. 80 del richiamato D.P.R. impone al beneficiario uno specifico obbligo di denuncia

nell'ipotesi in cui i predetti presupposti vengano meno. Anche l'art. 1, comma 265, del D.P.R. n. 662/1996 ("qualora sia riconosciuto il dolo del soggetto che abbia indebitamente percepito i trattamenti INPS, INAIL e pensionistici di guerra, il recupero di cui ai commi 260, 261 e 264 si esegue sull'intera somma") e il successivo art. 6 del D.P.R. n. 377 del 30/9/1999 evidenziano chiaramente come il legislatore faccia affidamento sulla buona fede e sul coinvolgimento diretto del soggetto a cui viene erogato un emolumento correlato alla ricorrenza di requisiti abilitanti e come richieda al beneficiario un preciso dovere di leale collaborazione con la pubblica amministrazione (al fine della verifica in ordine al perdurare nel tempo dei predetti requisiti), sanzionando le condotte dolose con la ripetibilità degli emolumenti indebitamente percepiti.

- Sentenza n. 189/2022. La pronuncia ha ritenuto legittimo il recupero disposto dall'INPS in applicazione dei limiti di cumulabilità dei redditi posseduti, secondo le prescrizioni della tabella F allegata alla legge 08/08/1995 n. 335.

La sentenza ha affermato che la fattispecie in esame non può inquadrarsi nella disciplina dell'art. 206 del D.P.R. 1092/1973, norma speciale che trova applicazione solo in caso di modifica o di revoca di provvedimenti definitivi di pensione e non è suscettibile di interpretazione analogica o estensiva, mentre si è qui in presenza della differente ipotesi, diversamente disciplinata, dell'applicazione di una normativa di legge che ha introdotto un regime più restrittivo in materia di cumulo di pensione di reversibilità con altri redditi.

L'iniziativa recuperatoria avviata dall'ente di previdenza trae infatti origine da operazioni di verifica del rispetto dei limiti dei trattamenti

pensionistici ai superstiti, previsti dall'art. 1 della legge n. 335 richiamata, trattamenti che sono cumulabili con i redditi del beneficiario, nella misura determinata nell'allegata tabella "F".

La corresponsione di eventuali indebiti nelle more delle predette verifiche e in pendenza dei necessari accertamenti non ricade dunque nella previsione di irripetibilità di cui all'art. 206 del D.P.R. n. 1092 del 1973.

- Sentenza n. 244/2022. La questione sottoposta al vaglio della Sezione ha riguardato un ricorso per la revocazione ex art. 395 n. 4 c.p.c. della sentenza n. 9 del 14 gennaio 2020, nella parte in cui viene affermato che "la prima richiesta di trattamento pensionistico privilegiato, chiaramente formulata in tal senso, risale al 28 settembre 2018. Tale richiesta risulta in asserita reiterazione di una precedente istanza, di cui non vengono riportati gli estremi, che sia l'ASL che l'INPS sostengono non sia mai stata avanzata e di cui pertanto non è provata l'esistenza". La Corte avrebbe basato la sua decisione su un evidente errore di fatto in quanto avrebbe supposto l'inesistenza di un fatto la cui verità invece risulterebbe attestata dai documenti versati in atti di causa sia da parte ricorrente che dai resistenti. In particolare, con la sentenza sopra citata, era stata rigettata la richiesta della ricorrente tesa al riconoscimento del trattamento pensionistico privilegiato, derivante dalla asserita attribuibilità a causa di servizio della morte del coniuge, per intervenuta decadenza prevista dall'art.169 co.1 D.P.R.n.1092/1973 (in quanto "dalla documentazione versata in atti dalle parti, nonché da quella inclusa nel fascicolo amministrativo, risulta che le istanze presentate all'amministrazione vertono sulla richiesta di equo indennizzo, mentre la prima richiesta di trattamento pensionistico privilegiato, chiaramente

formulata in tal senso, risale solamente al 28 dicembre 2018. Tale richiesta risulta in asserita reiterazione di una precedente istanza di cui non vengono riportati gli estremi, che sia l'ASL che l'INPS sostengono non sia mai stata avanzata e di cui, pertanto, non è provata l'esistenza").

Il ricorso è stato dichiarato inammissibile in quanto proposto avverso una sentenza di primo grado in relazione alla quale i vizi motivazionali e tutti gli eventuali errori in cui fosse incorso il primo giudice andavano fatti valere mediante appello nei termini di legge, come in effetti risulta essere avvenuto.

- Sentenza n. 336/2022. Il ricorrente agiva per il riconoscimento del diritto a pensione privilegiata. Dopo aver ripercorso la normativa di riferimento (art. 67, primo comma, D.P.R. n. 1092/73) e i requisiti necessari, il decisore si è soffermato sulla interpretazione dell'art. 169 D.P.R. 1092/73, che prevede un termine decadenziale per l'istanza e che si ritiene operante nel caso di specie (emergendo dagli atti che il ricorrente è venuto a conoscenza della patologia già dal 22.7.1986 mentre la domanda pensionistica è presentata in data 24.3.2009, oltre il quinquennio dalla data di conoscibilità della stessa): la decadenza dal diritto alla pensione privilegiata, comminata dall'art. 169 D.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1092, poteva essere superata soltanto con la tempestiva presentazione di una domanda espressamente tesa all'accertamento sia dell'infermità diagnosticata prima del congedo, sia della sua dipendenza da causa di servizio, o quanto meno espressamente rivolta all'esatto accertamento dell'infermità al fine di un successivo giudizio pensionistico (in tal senso Corte dei conti, sez. giur. Campania, 23 febbraio 2001, n. 264).

Nel caso di specie, trattandosi di trattamento privilegiato diretto da

liquidarsi su domanda del militare, e non ricorrendo l'ipotesi stabilita dall'art. 167, comma 1, del D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 relativa a "dipendente cessato dal servizio per infermità o lesione riconosciute dipendenti da fatti di servizio" (non essendo l'infermità lamentata essere stata accertata sotto il profilo della dipendenza da causa di servizio durante il servizio militare stesso con la prescritta procedura medico legale e non rientrando tra le ferite lesioni e infermità dovute a straordinarie cause morbofiche, per le quali, ai sensi del R.D. 15.4.1928 n. 1024 è prevista l'iniziativa d'ufficio), ha trovato applicazione l'art. 169 del predetto T.U. recante "ammissibilità della domanda". La disposizione citata stabilisce, al riguardo, che "la domanda di trattamento privilegiato non è ammessa se il dipendente abbia lasciato decorrere cinque anni dalla cessazione dal servizio senza chiedere l'accertamento della dipendenza delle infermità o delle lesioni contratte".

La giurisprudenza della Corte è costante nel ritenere che al fine di evitare la decadenza prevista dall'art. n. 169 del D.P.R. 29/12/1973, n. 1092 è necessaria non soltanto la (richiesta di) constatazione diagnostica dell'infermità invalidante bensì occorra l'accertamento (anche negativo) della dipendenza dal servizio di detta infermità entro il quinquennio dalla cessazione del rapporto.

- Sentenza n. 339/2022. La pronuncia ha definito un contenzioso introdotto con un ricorso con cui era stata chiesta la ricostruzione della pensione di anzianità in conseguenza del riconoscimento, con una sentenza dell'A.g.o., dell'importo di euro 14.378,78 a titolo di prestazione pensionistica cat. VOESO, percepito dal ricorrente per un arco temporale di poco più di due anni.

La sentenza ha rigettato il ricorso accogliendo l'eccezione di prescrizione formulata dalla British American Tobacco Italia spa, subentrata all'amministrazione di appartenenza, in quanto detto datore di lavoro non aveva certificato all'INPS la posizione assicurativa del ricorrente aggiornata con l'incremento retributivo né risultano essere stati versati (né richiesti) i contributi relativi alle voci indicate in ricorso, per i quali deve, dunque, ritenersi maturata la prescrizione quinquennale di cui all'art. 3, comma 9, legge n. 335/95, trattandosi di emolumento erogato sino al 31.1.2009 (infatti, come riportato in fatto, il ricorrente ha percepito l'assegno di pensione cat. VOESO dal 1.11.2006 al 31.1.2009).

A tale riguardo, si legge in motivazione che "la giurisprudenza di questa Corte ha affermato, anche di recente, con riferimento a fattispecie del tutto analoghe alla presente, la sussistenza, all'interno del nostro ordinamento, del principio, ricavabile dall'art. 2 legge 335/95, dell'automaticità della prestazione previdenziale, anche per la determinazione della misura del trattamento pensionistico, ma sempre con il limite della mancata prescrizione dei contributi dovuti. Ne deriva che la prescrizione dell'eventuale credito contributivo, relativo ad un determinato elemento retributivo, esclude la possibilità di riconoscere la più favorevole prestazione pensionistica, che dovrebbe derivare dal computo del medesimo elemento".

- Sentenza n. 806/2022 con la quale è stato riconosciuto il diritto dei ricorrenti, in qualità di eredi dell'avente diritto, al trattamento pensionistico di inabilità ex art. 2, comma 12, legge 335/95, in relazione ad una fattispecie in cui la dante causa (deceduta per "glioblastoma multifocale cerebrale"), legata ad un ente locale da un rapporto a tempo

determinato, non era mai stata destinataria di un provvedimento di risoluzione di tale rapporto per inabilità; con la pronuncia in parola, si è rilevata l'esistenza di certificazione sanitaria idonea a comprovare che nel perdurare del ridetto servizio, l'inabilità allo stesso si era già resa evidente, per cui il fatto che non vi fosse un provvedimento formale di risoluzione del rapporto lavorativo per infermità, non è apparso dirimente, proprio in considerazione della gravissima infermità da cui era afflitta l'interessata, "ben nota al datore di lavoro, e che avrebbe comunque comportato l'impossibilità per la stessa di proseguire l'attività lavorativa e addirittura di svolgere qualsiasi impiego, tanto da condurla in breve tempo a morte".

- Sentenza n. 932/2022 riguardante giudizio di ottemperanza in cui si è affermato che il giudice adito per l'ottemperanza di un provvedimento giudiziale al quale il ricorrente attribuisca natura di sentenza deve preliminarmente vagliare quest'ultima circostanza, non potendo venir data ottemperanza ad un provvedimento non avente quella natura. La valutazione a tal proposito va operata dal giudice dell'ottemperanza sulla base di parametri obiettivi, tra i quali risulta essenziale l'esistenza ed il conseguente materiale rinvenimento di un dispositivo, la cui stesura, logicamente antecedente rispetto alla sua lettura in udienza, è ineludibile nel rito pensionistico contabile, notoriamente disegnato sulla falsariga di quello civilistico del lavoro.

- Sentenza n. 951/2022, con la quale questa Sezione giurisdizionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per ottemperanza del ricorrente per mancanza di interesse ad agire: era stato infatti esperito il rimedio dell'ottemperanza per ottenere l'esecuzione della sentenza n. 931/2015 con la quale questa sezione aveva "dichiarato il diritto del ricorrente ai benefici

previsti dalla legge (art. 13 comma 8 legge 257/92, come specificato dall'art. 47 d.l. 269/03 ed attuato dal DM 27 ottobre 2004) condannando l'amministrazione (INPS) ad adeguare il trattamento pensionistico spettante al ricorrente”.

Si è, infatti, affermato che il ricorrente è deceduto in servizio in data 25.6.2005, quindi prima che fosse liquidata in suo favore la pensione diretta, mentre la pensione indiretta erogata in favore del coniuge superstite, è stata calcolata con il sistema interamente retributivo sulla base di 40 anni di contribuzione (pari a 2080 settimane, massimo legale possibile) per cui dalla maggiorazione della contribuzione presente sull'estratto conto assicurativo non deriva né può derivare il diritto al pagamento di nessuna differenza economica sui ratei di pensione (art. 4 comma 1 D.M. 27.10.2004; Cass. n. 5419/2020, 9290/2014, 19453/2008; Corte dei conti sez. III n. 269/04).

Alla luce dei predetti principi, la sentenza di questa Corte di cui è stata chiesta l'ottemperanza è stata ritenuta ininfluyente ai fini della determinazione della pensione, in quanto la pensione indiretta erogata in favore del coniuge superstite è stata calcolata con il sistema interamente retributivo sulla base di 40 anni di contribuzione (pari a 2080 settimane, massimo legale possibile); tra l'altro alla data della sentenza l'interessata aveva già conseguito detto trattamento ma ha proposto ricorso nonostante il raggiungimento massimo dell'anzianità utile per il conseguimento del migliore trattamento pensionistico: detta circostanza, che avrebbe determinato la mancanza di interesse ad agire, non è stata evidenziata neanche dall'Amministrazione costituitasi nel giudizio in questione. Pertanto, data la sussistenza di un limite massimo al trattamento di

reversibilità, che deriva dal limite per il trattamento diretto (40 anni), il ricorso non poteva trovare accoglimento.

CONSIDERAZIONI FINALI

Frequentemente sui mezzi di informazione o anche in sede politica si ritiene di dover valutare l'attività giurisdizionale della Corte dei conti in relazione all'entità degli importi recati nelle sentenze di condanna o, ancor più, in base alle somme annualmente in concreto recuperate, traendo dal quantum di tali importi considerazioni in termini di "produttività" o di "efficienza" del sistema giudiziario contabile.

Ribadisco quanto già ho avuto modo di affermare in analoghe occasioni, ovvero che si tratta di una visione riduttiva della nostra attività che potrebbe svolgere un ruolo ben più consistente ove accompagnata da una favorevole legislazione: pur riconoscendo - infatti - la sussistenza di ampi margini di miglioramento, a legislazione vigente, non può non osservarsi criticamente come il regime della responsabilità amministrativa, sia stato solo minimamente e malamente interessato al processo riformatore ispirato dall'Unione europea e dall'esigenza di garantire le riforme necessarie per ottenere i fondi per finanziare il P.N.R.R.

L'attuale contesto internazionale è caratterizzato in questi tempi dalle iniziative tese a favorire la ripresa post pandemica e a limitare le conseguenze pregiudizievoli del conflitto russo-ucraino: per fronteggiare la crisi, sanitaria, sociale ed economica innescata dal Covid-19 e per promuovere - nel contempo - una ripresa "giusta ed inclusiva", l'Unione Europea ha, infatti, deciso un cambio di rotta in politica economica adottando il principio Keynesiano di investire sullo sviluppo a debito, derogando temporaneamente alle previgenti politiche restrittive volte al contenimento dello stesso e al pareggio di bilancio.

Ciò è stato reso possibile programmando e finanziando il Next Generation EU, uno strumento temporaneo di 750 miliardi di euro, il più imponente della sua storia, volto a far fronte sia alle esigenze impreviste dovute all'emergenza sia a stimolare l'economia. L'intera iniziativa è strutturata su tre pilastri:

- a) Sostenere gli Stati Membri per investimenti e riforme;*
- b) Rilanciare l'economia dell'UE incentivando l'investimento privato;*
- c) Utilizzare la crisi per far ripartire lo sviluppo.*

Lo strumento attuativo nazionale è costituito dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (P.N.R.R.) che traccia gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che si intendono realizzare grazie al supporto dei fondi europei: esso dovrebbe anche ridurre quei "divari territoriali" che, di risalente origine, sono andati aumentando nell'ultimo ventennio.

Questa condizione è confermata dal report "I divari territoriali nel P.N.R.R." diffuso dall'Istat a fine gennaio scorso: si tratta di un focus che mette in fila i 10 indicatori-chiave del gap tra il Nord e il Sud del Paese.

Nel report il nostro Mezzogiorno viene definito come «un contesto dalle grandi potenzialità e differenziazioni interne, dove risiedono oltre 20 milioni di abitanti (circa un terzo della popolazione italiana), con un tessuto produttivo che – pur debole e incompleto – potrebbe generare effetti positivi per il Paese».

Dal Pil all'istruzione, dall'occupazione giovanile alle infrastrutture per il Mezzogiorno si «conferma la persistenza di divari strutturali di vario genere e livello, anche molto ampi; di rado si apprezzano processi di convergenza significativi col resto del Paese».

«Le differenze interne - anche infra-regionali - sono molteplici, e tendono a delineare contesti più o meno critici che talvolta ricalcano criteri di perifericità geografica (distanza dal Centro-Nord), e in altri casi di marginalità territoriale (cosiddette “aree interne”)».

Nell'insieme sembra emergere una difficile sostenibilità dei divari, per l'impatto inedito sulla struttura demografica della società meridionale, che appare sempre più fragile nelle prospettive future. «Il P.N.R.R. è un'opportunità storica per il rilancio del Paese; lo è, al contempo, per alimentare approfondimenti e riflessioni su talune rilevanti criticità che lo caratterizzano», afferma l'Istat.

«Gli esiti dei ritardi del Mezzogiorno stanno accentuando le fragilità della sua struttura socio-economica attraverso una sorta di “tsunami demografico”. Si tratta di un processo piuttosto ben delineato e di portata rilevante, che merita grande attenzione perché sembra prospettare un impatto inedito sulla struttura demografica di queste comunità. Se non si riesce a porre un freno, le tendenze in atto possono condurre verso un'involuzione progressiva e non sostenibile del capitale umano di molta parte del Mezzogiorno, che storicamente è stato il suo principale patrimonio». A oggi, conclude l'Istat, «le cosiddette “aree interne” potrebbero essere solo la parte più avanzata ed esposta di questa prospettiva».

Nello studio l'Istat ha voluto «focalizzare alcuni aspetti connotativi del Piano per ricostruire una mappa, mirata e necessariamente parziale, dei divari interni all'Italia, ponendo al centro dell'attenzione “lo snodo” del Mezzogiorno». Dai dati emerge «la vischiosità e ampiezza dei ritardi del

Mezzogiorno rispetto al resto del Paese, i quali si ripropongono malgrado una lunga storia di interventi per lo sviluppo e la coesione».

Gli indicatori evidenziano gap importanti nel valore della ricchezza prodotta, del livello d'istruzione, del tasso di occupazione dei giovani come - del resto - aveva recentemente evidenziato già il rapporto SVIMEZ 2022.

Una componente significativa del territorio italiano è caratterizzata da divari rilevanti e persistenti tanto che il Mezzogiorno può definirsi il territorio arretrato più esteso dell'area euro ed ha sofferto tale condizione - senza sostanziali soluzioni di continuità - a partire dalla crisi del 2008 fino ad oggi.

L'analisi svolta individua una serie di punti critici sulla spina dorsale del Paese, in vista della proclamata grande occasione del Piano di ripresa e resilienza per colmare alcuni storici divari territoriali che caratterizzano il nostro Paese.

Incominciamo dal Pil, la ricchezza prodotta pro capite: la Campania è passata dai 19.895 euro del 2000 ai 18.321 euro del 2021 (-1574 euro). La Lombardia dai 38.074 euro del 2000 ai 38.598 del 2021 (+524 euro). La provincia di Napoli, nella fascia di età dai 25 ai 49 anni, è la prima in Italia per numero di analfabeti e alfabeti privi di titolo di studio; ma è passata dai 22.683 del 2011 ai 16.237 del 2020. Ed un miglioramento si registra anche per i possessori di titolo di studio terziario di secondo livello e dottorato di ricerca: oggi ne sono 201.032, ne erano 171.360 nel 2011. Il tasso di occupazione tra i 25 e i 34 anni passa, a Caserta, dal 50,05% del 2004 al 48,31% del 2021; a Benevento dal 56,50 del 2004 al 47,01 del 2021; a Napoli dal 48,03 del 2004 al 38,45 del 2021; ad Avellino dal 59,09 del 2004 al 47,90 del 2021; a Salerno dal 54,35 del 2004 al 47,14 del 2021.

A Napoli il saldo migratorio 2020, per la fascia di popolazione 25-34 anni, è di 359.795, per un tasso di -14,11%. Il tasso migratorio di Avellino è di -18,29%; di Benevento di -18,45%; di Salerno di -13,53%; di Caserta è di -16,74%.

Per quanto riguarda la diffusione di Internet, invece, la Campania registra nel 2021 una percentuale alta di famiglie connesse (81,14%), mentre le aree interne restano ancora scarsamente servite dalla banda ultra larga.

Tutte gli indicatori esaminati confermano l'ampio divario di cui soffrono la Campania e il Mezzogiorno, soprattutto dopo la crisi economica del 2008 e l'emergenza pandemica e bellica rischiano di anestetizzare ogni attenzione non suscitando più alcuna reazione sebbene tale dolorosa vicenda chiami fortemente in causa responsabilità politiche e governative ben precise, dal livello locale a quello nazionale.

In questo contesto le risorse pubbliche si prestano ad essere intercettate, cannibalizzate e sperperate senza alcuna adeguata capacità programmatoria e progettuale chiamando in causa responsabilità che non possono essere solo amministrative o penali.

Nemmeno può essere minimamente pensabile che la soluzione dei problemi segnalati e degli squilibri territoriali possa venire da un'operazione di "ingegneria istituzionale" qual è quella dell'autonomia differenziata, il cui disegno di legge è stato da poco approvato dal Consiglio dei Ministri.

Nella narrazione che ne fanno i sostenitori una maggiore autonomia delle regioni sarebbe e sarebbe in grado di migliorare l'efficienza di tutte le amministrazioni locali e troverebbe fondamento nel c.d. "residuo fiscale".

Si tratta di affermazione destituita di fondamento in quanto il sistema fiscale italiano è espressione di una geografia che non coincide con la geografia economica del Paese: intere zone - in patente violazione dei principi sanciti dall'art.3 della Costituzione - sarebbero condannate a restare senza risorse a meno che non si provvederà a determinare maggiori dotazioni finanziarie (ma con quali fondi?) per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni, non si comprende come si potrà sostenere il riequilibrio territoriale. «Da oltre un ventennio - si legge nella ricerca Istat - il Pil pro-capite nel Mezzogiorno si aggira intorno al 55-58% del Centro-Nord: nel 2021 il Pil reale pro-capite è di circa 18 mila euro contro i 33 mila nel Centro-Nord». Anche il livello di istruzione «conferma una grave arretratezza» anche se «migliora nelle giovani generazioni». Nel 2020, evidenzia l'Istituto, un terzo (32,8%) dei meridionali in età 25-49 anni (24,5% nel Centro-Nord) ha concluso al più la terza media. Differenze che si riverberano sul mondo del lavoro dove sono «fortemente penalizzati i giovani meridionali. Dal 2000 in poi si registrano abbastanza stabilmente circa 3 occupati ogni 10 in meno nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Tranne rare eccezioni, l'intero Mezzogiorno presenta tassi di occupazione giovanile molto inferiori alla media».

Per l'Istat questi fenomeni «impattano sulla struttura demografica», con il delinearsi del «rischio di un eccessivo impoverimento demografico del Mezzogiorno. Fra il 2011 e il 2020, la popolazione residente in queste aree ha fatto registrare per la prima volta un calo (-642mila abitanti, +335mila nel Centro-Nord) dovuto a un saldo naturale divenuto negativo e alla ripresa dei flussi migratori. A tendenze invariate nel 2030 i residenti in questi territori scenderanno per la prima volta sotto la soglia critica dei

venti milioni di abitanti, con una riduzione su base decennale di circa 4 volte rispetto al Centro-Nord (-5,7% e 1,5%)». La perdita di popolazione si concentra soprattutto nelle fasce d'età più giovani nel Mezzogiorno, evidenzia l'Istat, aggiungendo che «ciò potrebbe determinare il venir meno della funzione di serbatoio di popolazione attiva, assolta nel tempo da queste Regioni a supporto delle aree più sviluppate del Paese. Inoltre, si avrebbe un effetto negativo sulla capacità di creare reddito (data la contrazione di forza lavoro), un aumento dei bisogni di cura degli anziani, una contestuale riduzione della domanda di altri servizi pubblici e privati per la componente giovanile (educativi, ludico-ricreativi) e una tendenziale caduta del gettito fiscale, necessario per finanziare il welfare locale».

In questo modo ci si spiega anche perché le province meridionali occupano stabilmente gli ultimi posti nella graduatoria sulla qualità della vita che il SOL'E24ORE redige annualmente: nel 2022, ad esempio, Benevento è all'82 posto, Avellino all'84, Salerno, Napoli e Caserta rispettivamente al 97,98 e 99.

Tale quadro a tinte sicuramente fosche richiama tutta la classe dirigente meridionale ad un'assunzione forte di responsabilità e di iniziativa per allontanare il rischio che i flussi di spesa pubblica facilitata dal P.N.R.R. e l'urgenza di utilizzare i relativi fondi possano favorire nuovi imbarazzanti sprechi consumati attraverso progetti ed azioni che non rispondono alle concrete esigenze locali, non tengono conto dei "costi di gestione" delle opere che, ove realizzate nei ridotti termini imposti, andranno spesso a pesare sui bilanci degli enti locali nel cui territorio ricadono senza effettivi miglioramenti sulla qualità della vita dei cittadini.

È un grido d'allarme che non può essere "soffocato" in questa autorevole sede: gli sperperi e la "malagestio" delle risorse pubbliche sono "dietro l'angolo" e su di esse la Corte deve svolgere le sue funzioni di controllo e giurisdizione con la massima attenzione ma a ciò si frappongono ostacoli che, francamente, non ci si aspetterebbe di incontrare in un Paese "normale".

È un argomento che mi sta molto a cuore e che cercherò di illustrare qui di seguito anche per dare una spiegazione ed ipotizzare una prospettiva alla giurisdizione contabile e un ruolo proattivo dei suoi uffici operanti in un difficile contesto locale, quale è quello della Campania.

Le difficoltà che caratterizzano l'esercizio della giurisdizione in Italia, note anche a livello europeo - hanno ispirato l'approvazione di un ampio disegno riformatore - la c.d. riforma "Cartabia" - di cui proprio oggi entrano in vigore le novità riguardanti il processo civile nel mentre il settore della responsabilità amministrativa sembra essere volutamente "penalizzato".

Infatti, devo ricordare come, nell'ambito della cornice normativa disegnata dal legislatore per contrastare l'emergenza socio-economica conseguente all'epidemia da Covid-19 e favorire la ripresa economica, il Parlamento ha approvato la legge n. 120/2020 (il c.d. "decreto semplificazioni") che reca due articoli direttamente incidenti su entrambe le funzioni assegnate alla Corte dei conti dagli articoli 100 e 103 della Costituzione.

Si sono in tal modo introdotte da un lato una delimitazione - temporalmente circoscritta - delle ipotesi di perseguibilità dei danni conseguenti a condotte attive gravemente colpose e, dall'altro, una nuova

forma di controllo definito “concomitante” nel dichiarato intento di accelerare le spese di investimento.

In particolare, l'articolo 21 è intervenuto in materia di responsabilità amministrativa-contabile e, oltre a prevedere che per la prova del dolo sia necessaria la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso, ha limitato la responsabilità per danno erariale conseguente a condotte non omissive del soggetto agente al solo dolo per i fatti commessi dal 17 luglio 2020 al 31 dicembre 2021 (termine poi, ad oggi prorogato al 30 giugno 2023).

Vi sono, dunque, due innovazioni di cui una transitoria ed una strutturale: partendo dalla prima, il comma 2 dell'articolo 21 ha limitato, con riguardo ai fatti commessi dal 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 76) al 31 dicembre 2021 (oggi 30 giugno 2023) la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, ai soli casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente sia stata compiuta con dolo.

Questa limitazione di responsabilità - precisa la disposizione - si applica ai danni cagionati dalle sole condotte attive, mentre nel caso di danni cagionati da omissione o inerzia il soggetto agente continuerà a risponderne sia a titolo di dolo, sia di colpa grave, secondo il previgente regime.

Tale differenziazione fa sorgere molteplici dubbi sulla legittimità di una norma che, ad esempio, sembra obiettivamente indurre ad adottare provvedimenti (anche di spesa) pur in assenza di specifici approfondimenti istruttori perché così operando non si concretizzerebbe mai il dolo e non si sarebbe patrimonialmente responsabili dei danni che da essi ne potrebbero

conseguire!

Molti giuristi, sin dai primi commenti, hanno evidenziato la dubbia coerenza costituzionale (in particolare con l'art.28) di detta disposizione in quanto essa recherebbe un'irragionevole disparità di trattamento fra condotte attive ed omissive fortemente limitando l'ambito di operatività della responsabilità amministrativo-contabile, presidio costituzionale di legalità dell'azione amministrativa con naturali riflessi sulla qualità e quantità delle sentenze emesse dalle Sezioni giurisdizionali della Corte di cui talvolta si offre spazio sui mezzi di informazione senza però accompagnare dette notizie da alcuna approfondita analisi delle cause di tale fenomeno che certamente depotenzia la reazione dell'Ordinamento alle forme di "malagestio" del danaro pubblico così invise ai contribuenti onesti!

Ed ipocrita appare francamente la giustificazione dell'intervento legislativo, individuata nella necessità di superare la c.d. "paura della firma": la ritrosia ad esercitare la discrezionalità amministrativa – ad apporre appunto la firma – e i ritardi che ne conseguono (specie nella realizzazione delle opere pubbliche) dipendono da un assetto troppo dispendioso e complesso delle funzioni amministrative con conseguente deresponsabilizzazione dei rispettivi titolari e dalla frequente assenza delle competenze necessarie per esercitare in modo consapevole ogni forma di discrezionalità amministrativa.

Non può negarsi, dunque, che il legislatore anziché agire sulle cause di un evidente problema ha preferito più comodamente interessarsi di ridurre gli effetti arrecando così anche un "vulnus" al consolidato regime della responsabilità amministrativa di cui però ogni qual volta "scoppia uno scandalo" si invoca una rigorosa applicazione costituendo la "misura" di

natura essenzialmente risarcitoria che meglio inquadra e sanziona la condotta di chi , avendo una relazione qualificata con la P.A., arrechi un danno suscettibile di valutazione economica allo Stato o ad altro ente od organismo di diritto pubblico , con dolo o colpa grave, in violazione dei suoi doveri di servizio e/o di lealtà e correttezza, pur senza necessariamente dover violare norme di condotta penali.

Peraltro, la riforma recata dal comma 1 dell'art. 21 della L.120/2020 non solo ha costituito il dolo come elemento soggettivo fondamentale della responsabilità amministrativa (seppure per le sole condotte attive e per un periodo di tempo, ad oggi, circoscritto) ma ha anche introdotto a regime la precisazione che la prova del dolo deve comportare la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso, cioè la consapevolezza del fatto lesivo del patrimonio pubblico quale conseguenza immediata e diretta della condotta contestata.

Infatti, con il dichiarato intento di fare chiarezza in materia, il richiamato art. 21, primo comma, ha previsto – come norma a regime - che “la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”.

Detta prova deve essere fornita con accuratezza dal Pubblico Ministero agente e, nei fatti, ciò rischia di trasformarsi in una “probatio diabolica” in grado di elidere quasi completamente la responsabilità amministrativa, come dimostra quanto accaduto in questo primo periodo di sua vigenza e reintrodurre, in prospettiva, una sorta di “pregiudiziale penale” rischiando l'azione di responsabilità amministrativa di dovere inseguire quella delle Procure della Repubblica, attendendone gli esiti giudiziari!

Ad oggi, dunque, tutta la amplissima platea dei danni commessi con condotte attive poste in essere dal 17 luglio 2020 e connotate da "inescusabile negligenza" rimane (e non è detto che ci si approssimi alla scadenza di tale regime, attese le insistenti voci di una sua proroga fino al 2026 per coprire tutto l'arco di operatività del P.N.R.R.) senza alcuna adeguata risposta da parte dell'Ordinamento giuridico nonostante l'esigenza di assicurare la massima attenzione nell'utilizzo dei fondi del P.N.R.R. che certo non potrà ritenersi soddisfatta dal contestuale ampliamento delle funzioni di controllo intestate alla Corte.

Sulla legittimità costituzionale di tale normativa sarà chiamata a pronunciarsi questa Sezione all'udienza del 16 marzo 2023 in seguito alla proposizione di specifica questione in tal senso sollevata dalla Procura regionale nel giudizio n. 73565.

Non potrà non tenersi conto a tal proposito di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n.8/2022 che in maniera colta e ampiamente argomentata nonché redatta con piacevole linguaggio quasi discorsivo e, come tale, comprensibile a tutti nel suo iter motivazionale, reca alcune interessanti precisazioni in merito alla riforma dell'art.323 del codice penale che, tuttavia, ben possono attagliarsi anche alla materia in esame.

Infatti, se da un lato, conferma che la necessità di favorire la ripresa economica post Covid (rectius, in costanza di Covid) può giustificare qualsiasi intervento legislativo volto a "tranquillizzare" il dipendente pubblico timoroso di commettere nel proprio operato-reati o danni erariali, dall'altro precisa che le esigenze costituzionali di tutela dei beni pubblici non si esauriscono nella tutela penale, ben potendo essere soddisfatte con altri precetti e sanzioni: "l'incriminazione costituisce anzi un'extrema ratio,

cui il legislatore ricorre quando, nel suo discrezionale apprezzamento, lo ritenga necessario per l'assenza o l'inadeguatezza di altri mezzi di tutela". Sicchè ben potrebbe ipotizzarsi che le ragioni che hanno spinto alla declaratoria di infondatezza/inammissibilità siano circoscritte alle fattispecie incriminatrici penali, mentre non si possano trasporre agli illeciti erariali che non hanno natura sanzionatoria e possono essere sottratti alle garanzie che derivano dall'art. 27 cost. rimanendo giustiziabili però solo entro i limiti posti al sindacato di ogni giudice sull'esercizio della discrezionalità amministrativa.

Si è già detto che, quasi a voler bilanciare la riduzione dell'area di intervento del sindacato giudiziario contabile, l'articolo 22, comma 1 della legge n. 120/2020 è intervenuto sulla disciplina dei controlli concomitanti della Corte dei conti, ossia dei controlli che i giudici contabili hanno l'onere di svolgere sulle gestioni pubbliche in corso di svolgimento, introducendo una procedura speciale in caso di accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi per la realizzazione dei "principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale".

In tali casi, viene previsto che il risultato dell'accertamento sia immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Anche in base alle prime esperienze può affermarsi che tale soluzione non è soddisfacente in quanto conferma l'erosione delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti a favore di ampliamento fideistico di quelle di controllo sulla scia di un processo riformatore iniziato

essenzialmente con la legge n. 20/1994 che si era mossa nella direzione di ridurre i controlli preventivi di legittimità, valorizzando al contempo il controllo sull'attività e sulle gestioni come strumento per la verifica del rispetto dei principi di efficienza, di economicità e di efficacia di cui all'art.1 della legge n. 241/1990, testo vigente.

Si tratta però di un controllo di stampo marcatamente economico-finanziario dimostratosi sin da subito non pienamente coerente con la natura magistratuale dell'Istituzione, con le procedure conseguentemente quivi in uso e con l'assetto amministrativo su cui è andato ad impattare.

Dato il descritto quadro normativo, alcune osservazioni debbono in questa sede essere formulate: l'intervento riformatore è stato realizzato al dichiarato scopo di vincere "la burocrazia difensiva" ritenuta una delle cause della lentezza dei procedimenti di spesa e di assunzione di decisioni amministrative, ma non è certamente con le limitazioni di responsabilità introdotte che si serve l'interesse pubblico né può credibilmente pensarsi che l'ampliamento teorico dei controlli concomitanti sia da solo sufficiente ad indurre "buone pratiche amministrative" in grado di garantire il miglior utilizzo degli ingenti fondi europei che verranno stanziati per far ripartire l'economia nazionale e che ci si chiede siano utilizzati nel migliore dei modi anche per garantire un promettente futuro alla "next generation" dell'U.E.

Il tutto sta accadendo mentre dobbiamo confrontarci periodicamente con la Commissione europea che ci ha concesso un notevole credito (da rimborsare per i 2/3 del suo ammontare) ma partendo da un ben diverso presupposto livello di responsabilità pubbliche nella gestione dei fondi tipico delle democrazie nordeuropee e solo offuscato dalle recenti vicende del c.d. "Quatargate".

Del resto, la descritta riforma della responsabilità per danno erariale non sembra sintonica né con la nozione di agire amministrativo postulata dai principi costituzionali sotto il profilo del buon andamento e della legalità sostanziale, né con quella desumibile dal diritto dell'Unione europea che guarda anzitutto all'impiego efficiente delle risorse attraverso meccanismi di responsabilizzazione del decisore e alla tutela sostanziale degli interessi finanziari dell'Unione nell'impiego delle risorse, come ha dimostrato anche la lunga "saga Taricco" svoltasi tra Corte di Giustizia e Corte costituzionale italiana.

Al riguardo, deve essere anzi sottolineato che l'art. 3 del Regolamento (UE, Euratom) n. 2092 del 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, individua tra le violazioni dei principi dello Stato di diritto «la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive» nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione, sicché la limitazione della responsabilità erariale, riferita all'impiego di risorse di derivazione europea, mal si concilierebbe con la tutela degli interessi che la riforma intenderebbe preservare, potendo all'opposto integrare una violazione del diritto euro-unitario.

Sottolineo che, peraltro, la limitazione della responsabilità erariale viene perseguita dal legislatore in un momento storico in cui la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione si è dimostrata particolarmente "generosa" nei confronti della giurisdizione della Corte dei conti nell'interpretare le "materie di contabilità pubblica" di cui all'art. 103 Cost. anche al fine di favorire la c.d. "concentrazione delle tutele" in un quadro di tendenziale unità della giurisdizione.

Sulla stessa linea ricostruttiva può collocarsi - come ha recentemente osservato il Procuratore Generale della Corte dei conti - il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, vale a dire il principale strumento di intervento del programma NGEU, capace - come ho detto - di mettere a disposizione degli Stati membri prestiti e sovvenzioni per un ammontare di 672,5 miliardi di euro. Ebbene l'art. 8 del richiamato Regolamento dispone che il dispositivo in parola sia «attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta, in conformità delle pertinenti norme adottate a norma dell'articolo 322 TFUE, in particolare il regolamento finanziario e il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio», con ciò rinviando ai richiamati principi del regolamento finanziario sulla responsabilità degli agenti finanziari e sul controllo e audit finanziario.

Detto altrimenti: la disciplina europea sui controlli e la responsabilità finanziaria viene a postulare normative nazionali di rafforzamento e non certo di restringimento della responsabilità erariale in relazione all'impiego dei fondi derivanti dal Recovery plan. Occorre inoltre precisare che la questione della compatibilità della normativa interna in parola con il diritto eurounitario è tutt'altro che meramente teorica perché sono già pendenti davanti alla Corte di giustizia rinvii pregiudiziali della Corte dei conti. (es. ord. n. 5/2021/RIS delle Sezioni riunite della Corte dei conti) avente ad oggetto l'art. 23-quater del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 della cui compatibilità con il diritto unionale si dubita in ragione del fatto che la norma nazionale oggetto del rinvio pregiudiziale circoscrive la giurisdizione della Corte dei conti ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale

di contenimento della spesa pubblica.

Se la Corte di giustizia accogliesse la prospettazione del giudice del rinvio, si affermerebbe il principio in forza del quale il diritto dell'Unione potrebbe costituire limite invalicabile ad eventuali compressioni della giurisdizione contabile e della responsabilità per danno erariale: solo se ciò accadrà ben potrà ipotizzarsi un intervento quali-quantitativo ben più consistente della giurisdizione contabile con indubbe ricadute sulla qualità della spesa pubblica nel nostro Paese ed in Campania in particolare.

Nel frattempo, dobbiamo contrastare in ogni sede il rischio di allontanarci dall'Europa proprio in un momento in cui "Eurobarometro" attesta che è molto cresciuto l'affidamento degli italiani nell'istituzioni Europee, così trovando conferma la previsione di Jean Monnet secondo cui "L'Europa si farà nelle crisi".

A nostro avviso, la vera ripartenza strutturale dell'economia nazionale necessita essenzialmente di una decisa riduzione della costosa pleora di soggetti e decisori pubblici che caratterizzano il sistema "multilivello" di governo che si è caoticamente creato dopo la riforma del titolo V della Costituzione, rallentando l'operato dell'Amministrazione nel suo complesso e creando continue occasioni di spreco e corruzione in un sistema che "premia" la compiacenza più che la competenza.

Non è un caso che ancora lo scorso 30 dicembre, la Ragioneria Generale dello Stato abbia diffuso un rapporto che analizza le ragioni dell'insuccesso delle esperienze di spending review, sebbene in due ministeri. Il tema della revisione e dell'efficientamento della spesa pubblica è centrale in Italia e la prima Commissione tecnica con queste finalità è stata introdotta fin dal lontano 1981, per essere poi seguita da numerosi altri tentativi, incluse le

(modeste) misure previste dal P.N.R.R. Tuttavia, è lecito osservare che i risultati sono stati finora scarsi sia in termini di risparmi che di efficientamento. Molte le ragioni dell'insuccesso, tra cui il fatto che sia mancato un sostegno politico adeguato, non siano stati dati incentivi concreti ai funzionari delle amministrazioni, si sia agito tramite tagli (tipicamente temporanei) rinunciando a riqualificare davvero la spesa intervenendo sui meccanismi di formazione delle decisioni di spesa e sulla loro attuazione. Inoltre, la spending review ha riguardato solo gli apparati statali, senza estendersi agli enti territoriali. Questi aspetti sono stati invece presenti nelle esperienze passate di spending review di Finlandia e Regno Unito che, insieme ad altre misure, hanno decretato il loro successo.

Peraltro i frequenti contrasti e conflitti di competenza fra Amministrazioni centrale e locali che hanno anche prodotto dispendiose duplicazioni di spesa manifestatisi in maniera eclatante durante la fase più acuta della pandemia, avrebbero dovuto accrescere la percezione del problema e dovrebbero indurre ad assumere ben altre decisioni rispetto alla paventata concessione di ulteriori forme di autonomia ad alcune regioni volte ad un rafforzamento generale di un sistema di "checks and balances" a tutela di tutti i cittadini di questo Paese.

E' dunque necessario contrastare la diffusione della sensazione di un "liberi tutti" alimentata in questi ultimi anni da ricorrenti condoni, amnistie più o meno velate e diluizioni di ogni forma di responsabilità : ciò vale a maggior ragione per il Mezzogiorno ove deve ancora registrarsi una certa sfiducia nei confronti delle Istituzioni che richiama alla memoria la "manchevolezza della vita civile e politica" di questa parte d'Italia di cui parlava Benedetto Croce cento anni fa cercando di dare anche una

spiegazione al risalente adagio secondo cui il Sud sarebbe stato un “paradiso abitato dai diavoli”.

In quest’operazione, innanzitutto culturale, devono essere impegnate le migliori energie dalla scuola alla Corte dei conti i cui uffici della Campania continuano a dare il loro appassionato contributo a tale mission potendo contare su attenti Magistrati e qualificato personale amministrativo nonché sulla preziosa collaborazione con tutte le forze di Polizia cui va la nostra gratitudine per il costante impegno a tutela della collettività.

Dobbiamo sforzarci quotidianamente di essere “credibili” nel nostro operato, come era solito ripetere il collega Rosario Livatino, cercando di applicare in ogni occasione i principi della “cultura della giurisdizione” ovvero quella forma mentis caratteristica di un organo giurisdizionale destinato ad un ruolo centrale nel sistema di tutele delle risorse pubbliche.

In tale direzione va anche letta l’intrapresa implementazione dell’esame dei conti presentati da coloro che in Campania hanno maneggio di danaro pubblico: tale attività potrà certamente trarre beneficio dalla competenza del collega Paolo Novelli - Presidente aggiunto da poco assegnato a questa Sezione - al quale è stato affidato questo delicato settore.

Nello scorso anno è stata comunque completata l’anagrafe degli agenti contabili per consentire un costante monitoraggio dei conti giudiziali nella consapevolezza che tali documenti di bilancio costituiscono il più antico e preciso indice di una gestione, specie allorché rappresenti situazioni di immediato rilievo finanziario e patrimoniale, concretandosi in movimenti di denaro e di altri valori appartenenti alle varie collettività entificate.

In questa terra che ha dato i natali a grandi statisti, giuristi e pensatori sono rinvenibili -specie fra i giovani - confortanti segnali di rinnovato interesse per la “res publica” indispensabili per ripartire e ritrovare l’orgoglio di appartenere ad una comunità nazionale credibile sul piano internazionale e amministrata in maniera moderna ed efficiente attraverso precetti normativi chiari e generali in ossequio alla tradizione che ci dovrebbe guidare, quanto meno per essere stati la patria del Diritto.

Oggi più che mai, dopo l’oscuro periodo dell’emergenza pandemica, tutti coloro che rivestono un “munus publicum” sono chiamati a concorrere nei rispettivi ruoli con rinnovata passione alla ricostruzione della cultura della legalità amministrativa e finanziaria facendo prevalere in ogni decisione l’interesse pubblico generale su quello “particolare”: tale cammino va però accompagnato da drastiche misure di riorganizzazione e vera semplificazione della struttura amministrativa che non sono più differibili e che costituiscono la soluzione più appropriata per favorire una sana ripresa economica capace di attrarre investimenti e creare vera occupazione senza dovere soggiacere ad estenuanti pastoie burocratiche, come ci richiede l’Europa nella sua apertura di credito rappresentata dai fondi che alimentano il P.N.R.R.

Questa è la strada maestra per ricondurre la responsabilità amministrativa per cattiva gestione di beni pubblici in limiti accettabili per una moderna democrazia Occidentale: non è certo chiudendo un occhio che i danni erariali diminuiscono senza poter essere opportunamente contrastati dall’attività giurisdizionale della Corte dei conti.

In attesa che si realizzi, assicuro che anche nel nuovo anno le funzioni istituzionali della Corte saranno svolte a Napoli con il consueto impegno al

servizio della collettività e nel più assoluto rispetto della Legge e dell'uguaglianza di tutti i cittadini dinnanzi ad essa.

Cerchiamo, dunque, con il nostro lavoro di Giudici contabili, di rassicurare quotidianamente i cittadini della Regione che ci osservano e che aspettano da noi risposte esaustive alle tante forme di "mala gestio" di danaro pubblico segnalate: cerchiamo di farlo attraverso decisioni rapide, equilibrate e rigorosamente assunte, rese possibili grazie alla presenza di personale di magistratura ed amministrativo degli Uffici della Campania che dimostra costantemente un lodevole impegno nello svolgimento delle funzioni ad esso rispettivamente commesse in una vera logica di servizio nell'interesse esclusivo della collettività nazionale che vive in questa Regione.

Con tali certezze e proponimenti, nel ringraziare tutti coloro che hanno avuto la cortesia di ascoltarmi e tutti soggetti che a vario titolo partecipano alla realizzazione della migliore giustizia contabile attualmente possibile

DICHIARO

aperto, nel nome del Popolo Italiano, l'anno giudiziario 2023 della Sezione Giurisdizionale della Campania.

Napoli, 28 febbraio 2023

**CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITÀ
PUBBLICA**

GIUDIZI PORTATI IN UDIENZA O CAMERE DI CONSIGLIO	159
UDIENZE	52
UDIENZE COLLEGIALI	22
CAMERE DI CONSIGLIO	21
UDIENZE MONOCRATICHE DI COMPARIZIONE	11
GIUDIZI DISCUSSI	159
PROROGHE DISCUSSE	5
GIUDIZI DEFINITI	346
SENTENZE PUBBLICATE	90
ORDINANZE E DECRETI	29

GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ

GIUDIZI PENDENTI AL 01/01/2022	127
GIUDIZI INTRODOTTI NELL'ANNO 2022	107
UDIENZE E CAMERE DI CONSIGLIO NEL 2022	34
GIUDIZI DISCUSSI	126
PROROGHE DISCUSSE	5
GIUDIZI DEFINITI CON SENTENZA	66
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2022	168
SENTENZE PUBBLICATE	64
ORDINANZE E DECRETI	28

GIUDIZI AD ISTANZA DI PARTE

GIUDIZI PENDENTI AL 01/01/2022	37
GIUDIZI INTRODOTTI NELL'ANNO 2022	5
UDIENZE NEL 2022	13
GIUDIZI DISCUSSI	15
GIUDIZI DEFINITI CON SENTENZA	15
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2022	27
SENTENZE PUBBLICATE	14
ORDINANZE	1

GIUDIZI DI CONTO

GIUDIZI PENDENTI AL 01/01/2022	65
GIUDIZI INTRODOTTI NELL'ANNO 2022	0
UDIENZE NEL 2022	3
GIUDIZI DISCUSSI	14
GIUDIZI DEFINITI CON SENTENZA	8
GIUDIZI DEFINITI CON ORDINANZA FUORI UDIENZA	46
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2022	13

GIUDIZI PER RESA DI CONTO

GIUDIZI PENDENTI AL 01/01/2022	204
GIUDIZI INTRODOTTI	1
GIUDIZI DISCUSSI	4
GIUDIZI DEFINITI CON SENTENZA	4
SENTENZE PUBBLICATE	4
ORDINANZE FUORI UDIENZA	186
DECRETO	1

GIUDIZI CAUTELARI (*PER SEQUESTRI CONSERVATIVI E ALTRE MISURE*)

RICHIESTE DI SEQUESTRO	10
SEQUESTRI AUTORIZZATI	8
SEQUESTRI NON AUTORIZZATI	2
GIUDIZI DI CONFERMA, MODIF. O REVOCA	10
GIUDIZI EX ART.669 BIS E SS. C.P.C.	0
ISTANZE DI REVOCA O MODIFICA	0
GIUDIZI DI REVOCA O MODIFICA DEFINITI	0
RECLAMI INTRODOTTI	6
RECLAMI DEFINITI	5
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2022	14

CONTENZIOSO PENSIONISTICO

	Pensioni Civili	Pensioni Militari	Pensioni di Guerra	Totali
GIUDIZI PENDENTI AL 01/01/2022	1004	883	57	1944
GIUDIZI INTROITATI NELL'ANNO	151	93	1	245
TOTALE CARICO	1155	976	58	2189
GIUDIZI DEFINITI NELL'ANNO	624	499	30	1153
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2022	531	477	28	1036

	Pensioni Civili	Pensioni Militari	Pensioni di Guerra	Totali
Sentenze	438	480	19	937
Ordinanze Istruttorie	152	92	12	256
Sentenze-Ordinanze	4	1	0	5
Decreti	2	0	0	2
Decreti Fuori Udienza	30	19	7	56
Ordinanze Fuori Udienza	20	9	6	35
Ordinanze a verbale	70	87	8	165
UDIENZE MONOCRATICHE	116			
CAMERE DI CONSIGLIO MONOCRATICHE	9			
CAMERE DI CONSIGLIO COLLEGIALI	0			

PROCEDIMENTI CAUTELARI

RICORSI	2
RICORSI DEFINITI	1
GIUDIZI DISCUSSI	1
ORDINANZE	1

CONTI GIUDIZIALI

ERARIO

PENDENTI INIZIALI AL 01.01.2022	2528
INTRODOTTI NELL'ANNO 2021	240
IN CARICO NEL 2022	2768
A GIUDIZIO DELLA SEZIONE	0
DEFINITI IN GIUDIZIO	0
DICHIARATI ESTINTI	571
PENDENTI AL 31.12.2022	2197
RELAZIONI DEL MAGISTRATO	528
DECRETI PRESIDENZIALI	571

ALTRI ENTI

PENDENTI INIZIALI AL 01.01.2022	10880
INTRODOTTI NELL'ANNO 2022	4275
IN CARICO NEL 2022	15155
A GIUDIZIO DELLA SEZIONE	0
DEFINITI IN GIUDIZIO	8+46(fuori udienza)
DICHIARATI ESTINTI	470
PENDENTI AL 31.12.2022	14679
RELAZIONI DEL MAGISTRATO	274
DECRETI PRESIDENZIALI	470

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

