



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA BASILICATA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

Vincenzo Maria Pergola

POTENZA, 5 MARZO 2021



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA BASILICATA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

Vincenzo Maria Pergola

POTENZA, 5 MARZO 2021



CORTE DEI CONTI

INTRODUZIONE

Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, con deliberazione n. 23 del 30/1/2021, in ragione del perdurare della situazione emergenziale pandemica da COVID-19, ha demandato agli Organi di vertice delle Sezioni territoriali, di scegliere se organizzare in sede locale la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 "in presenza", nel rigoroso rispetto delle norme di sicurezza vigenti, ovvero affidare la tradizionale funzione della cerimonia di illustrare l'attività svolta e gli esiti conseguiti nell'anno trascorso, alla pubblicazione e divulgazione delle relazioni tradizionalmente all'uopo predisposte dai Presidenti e dai Procuratori regionali, anche attraverso un incontro organizzato "da remoto" con la stampa locale.

In considerazione anche della ridotta capienza dell'aula d'udienza della sede di Potenza, si è deciso di non svolgere quest'anno la tradizionale cerimonia "in presenza", e di optare per la soluzione alternativa indicata dall'organo di autogoverno della magistratura contabile.

Si tratta di un'ulteriore, ancorché del tutto marginale, conseguenza della pandemia provocata da un virus sconosciuto ed aggressivo, che ha provocato innanzitutto una lunga scia di dolore, segnata dalle tante morti, spesso avvenute in solitudine e lontano dai propri cari, nonché pesanti conseguenze sociali ed economiche, che hanno acuito antiche diseguaglianze e creato nuove sacche di povertà.

Le conseguenze dell'emergenza sanitaria, che si protrae da circa un anno, si sono fatte sentire, naturalmente, anche nello svolgimento della funzione giurisdizionale della Corte dei conti in Basilicata; esse hanno rallentato l'attività nel primo periodo successivo all'esplosione della crisi pandemica, senza mai, tuttavia, bloccarla sostanzialmente.

Si è infatti registrato un rinvio delle udienze previste nei mesi da marzo a giugno dello scorso anno, con fissazione dei relativi giudizi nel secondo semestre dell'anno, anche incrementando le udienze rispetto a quelle originariamente previste, senza che contestualmente si sia verificato un blocco delle attività, che, per la restante parte, sono proseguite senza soluzione di continuità.

E ciò è avvenuto perché la Corte dei conti non si è fatta trovare impreparata dall'esplosione della crisi pandemica; il Segretario Generale, infatti, aveva già da tempo provveduto ad introdurre processi di informatizzazione dell'attività della Corte, dotando tutti gli uffici di sistemi applicativi per gestire le funzioni istituzionali, sicché, anche nel primo periodo, nel

quale ha avuto ampia applicazione l'istituto del "lavoro agile emergenziale", il personale ha potuto ininterrottamente curare "a distanza" le attività di ricezione di atti, apertura dei fascicoli processuali, iscrizione delle cause a ruolo, ricezione e lavorazione dei conti giudiziari ecc.... Anche gli avvocati hanno avuto la possibilità di visualizzare ed estrarre copia degli atti relativi ai giudizi nei quali erano costituiti, tramite il sistema informativo della giustizia contabile "GiuDiCo", attraverso la funzione "consultazione Fascicolo on line - FOL".

La ripresa delle udienze in presenza è avvenuta cercando di garantirne lo svolgimento con l'adozione di tutte le precauzioni necessarie a minimizzare il rischio di contagio, disponendone, tra l'altro, la celebrazione a porte chiuse - ben prima che detta modalità divenisse obbligatoria, con l'entrata in vigore del d.l. 28 ottobre 2020 n. 137 - e fissando la calendarizzazione dell'orario di chiamata di ciascun giudizio, tempestivamente comunicata alle parti, al fine di evitare l'afflusso contemporaneo di più persone.

Nell'anno trascorso, sono state introdotte numerose nuove norme aventi riflessi sull'attività della Corte dei conti, sulle quali si soffermerà il pertinente paragrafo di questa relazione. Alcune di esse hanno sostanzialmente inciso sull'attività istituzionale, con modalità che meritano una riflessione già ora.

Il riferimento è innanzitutto al d.l. n. 76/2020 (c.d. "decreto semplificazioni"), nella parte in cui dispone che, sino al 31 dicembre 2021, la responsabilità amministrativa sia limitata, per le fattispecie commissive, ai soli fatti dolosi, introducendo, quindi, vaste aree di sostanziale irresponsabilità per comportamenti connotati da marcata imperizia, imprudenza e negligenza nella gestione delle risorse economiche della collettività. La disposizione, introdotta con il dichiarato intento di superare la c.d. "burocrazia difensiva" ovvero "paura della firma", e quindi disincentivare l'inerzia dell'amministrazione, chiamata a svolgere, in un periodo di emergenza, l'esercizio celere e tempestivo delle funzioni e dei compiti ad essa spettanti, suscita non poche perplessità laddove individua nel timore della responsabilità amministrativa la principale causa della farraginosità e lentezza dell'attività amministrativa, quando le cause andrebbero ricercate altrove, come accennato nel prosieguo della relazione.

Da ricordare anche il d.l. n. 154/2020 che limita gli effetti delle sentenze delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale, escludendo i riflessi nell'ambito comunitario, nella determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto

economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche.

Vanno poi segnalati i progetti di riforma della disciplina della crisi finanziaria degli Enti locali, che prospettano un ridimensionamento delle funzioni sino ad ora svolte in materia dalle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti, funzioni storicamente attribuite in ragione della posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento.

Va ricordato che nel recente passato, numerose sono state le profonde riforme che hanno interessato la Corte dei conti, a partire da quelle sostanziali della responsabilità amministrativa e dei controlli, disposte nella prima metà degli anni novanta, sino all'introduzione nel 2012 dei controlli di legittimità-regolarità contabile sui bilanci delle regioni e degli EELL.

In dette occasioni la Corte dei conti si è mostrata sempre pronta a modificare le modalità dell'esercizio delle proprie funzioni previste dalla Costituzione, in ragione delle diverse esigenze emergenti dall'evolversi dei tempi, senza mai attestarsi su posizioni di rigida conservazione dell'assetto esistente, anzi impegnandosi nel realizzare le riforme introdotte dal legislatore, sempre "a costo zero" (vale a dire senza l'introduzione di maggiori spese ovvero ampliamenti di organico).

A riscontro della mostrata capacità di evoluzione ed adeguamento alle mutate esigenze, anche correlate alla diversa conformazione dell'attività amministrativa, la Corte dei conti rappresenta ed auspica che le riforme incidenti sulle proprie funzioni non siano il frutto di interventi estemporanei e frammentari, ma vengano promosse in una visione programmatica seria ed organica, e previo confronto con la stessa Corte (come tra l'altro previsto sin dall'emanazione del r.d.l. n. 273/1939), sì da individuare soluzioni che contemperino le attese di efficienza e celerità con le aspettative di rispetto della legalità manifestate dalla cittadinanza.

La Corte dei conti ha sempre svolto con convinzione e dedizione le proprie funzioni istituzionali finalizzate a garantire il corretto utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche, ed è pronta a continuare a farlo, come è stato ribadito nella recente audizione innanzi al Parlamento sulla proposta di "*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*", richiamando l'obbligo dei singoli stati membri di dotarsi di adeguati sistemi di controllo sull'impiego dei fondi messi a disposizione dall'Unione, sì come previsto dalle Linee Guida predisposte dalla Commissione europea. Nella predetta occasione la Corte ha anche evidenziato che la mancanza, in questo periodo di emergenza, di un vincolo esterno (europeo) all'espansione del debito pubblico possa

determinare un pericoloso superamento dei limiti fin qui prefigurati dai documenti programmatici; rientrare da un livello di indebitamento pari al 160 per cento del PIL, o ancora maggiore, come oggi è giustificato prevedere, sarà compito arduo, che non può essere infruttuosamente scaricato sulla Next Generation, considerato che una parte delle rilevanti sovvenzioni auspicabilmente provenienti dai fondi europei costituirà comunque ulteriore debito pubblico. Di qui l'ineludibile necessità che gli interventi che saranno finanziati con detti fondi, si traducano in quello che il neo Presidente del Consiglio dei Ministri ed ex Presidente della Bce Mario Draghi ha definito "*debito buono*".

A conclusione di questa parte introduttiva, mi sia consentito rivolgere un particolare ringraziamento alla classe forense, che ha costantemente esercitato il mandato difensivo con lealtà e correttezza, e rinnovare la stima e la gratitudine nei confronti della Guardia di Finanza, dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato, sempre attenti, rigorosi e puntuali nello svolgimento dei gravosi, e spesso complessi, compiti di indagine ed approfondimento istruttorio ad essi delegati.

Inoltre, riconoscenza ed apprezzamento devo manifestare a tutto il personale, per lo spirito di servizio mostrato e l'impegno profuso nell'attività svolta anche con il "lavoro a distanza", che ha garantito la prosecuzione dell'attività istituzionale senza soluzione di continuità, con encomiabile spirito di sacrificio, ancor più valorizzato nel periodo di grave emergenza sanitaria.

1 L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE BASILICATA

1.1 Contenzioso amministrativo-contabile

L'impegno della Sezione nella gestione del contenzioso amministrativo contabile - analiticamente descritto nelle tabelle riportate in appendice - si è tradotto nello svolgimento di n. 8 udienze collegiali e n. 4 camere di consiglio: tra questa n.2 collegiali per la trattazione di riti abbreviati, n. 1 collegiale per l'esame di richiesta di provvedimento cautelare, e n. 1 camera di consiglio monocratica per l'esame dell'istanza del P.M. ex art. 68 c.g.c. di proroga dei termini per il completamento della fase istruttoria.

Nelle predette udienze collegiali sono stati iscritti a ruolo n. 19 giudizi, mentre altri, in numero di 65 giudizi per resa di conto, sono stati iscritti al ruolo per lo svolgimento innanzi al giudice monocratico ai sensi dell'art. 141 del c.g.c..

I giudizi discussi hanno dato luogo a n. 18 sentenze: in particolare a n. 13 sentenze in materia di responsabilità (tra le quali n. 6 di condanna, n. 2 di assoluzione e n. 5 "miste"), n. 1 su ricorso per revocazione, n. 1 sentenza che definisce un "rito abbreviato" ex art. 130 c.g.c., n. 1 sentenza in giudizi di conto, e n. 2 sentenze su giudizi ad istanza di parte ex art. 172 c.g.c..

Sono state emesse anche n. 2 ordinanze istruttorie, n. 1 ordinanza per la definizione di un giudizio cautelare, n. 1 ordinanza di proroga dei termini istruttori, n. 1 ordinanza di proroga dei termini per lo svolgimento di CTU, nonché n. 4 ordinanze a verbale e n. 67 decreti fuori udienza: n. 1 relativo a sequestro conservativo, n. 1 relativo a rito abbreviato, e n. 65 decreti di fissazione del termine all'agente contabile per la resa del conto.

Nel confrontare i dati relativi ai giudizi pendenti all'1/1/2020 (n. 16 giudizi) e quelli della giacenza finale al 31/12/2020 (n. 79 giudizi), occorre evidenziare che risultano in corso di svolgimento 65 giudizi per resa di conto, per i quali risulta emesso il decreto di fissazione del relativo termine, come innanzi indicato, circostanza che spiega l'aumento delle "pendenze" a fine anno. In considerazione di quest'ultimo aspetto, si rileva la capacità della Sezione di smaltire nel corso dell'anno i giudizi di responsabilità promossi dalla Procura, e quelli ad istanza di parte, le cui udienze di discussione risultano fissate nel rispetto dei termini minimi previsti al riguardo dal c.g.c..

Nei giudizi trattati, sono state emesse sentenze di condanna per l'importo complessivo di € 2.417.703,94.

Le decisioni adottate, come intuibile, hanno impegnato il Collegio, altresì, nell'esame di interessanti ed attuali questioni ed argomenti di spiccato interesse giuridico, tanto sostanziale che processuale.

In molte occasioni la Sezione si è occupata di danni erariali conseguenti all'**illecita percezione di contributi pubblici** - spesso cofinanziati dall'Unione europea - destinati ad incentivare le attività produttive.

In tale ambito, sono state emesse:

Sentenza n. 8/2020

(indebita percezione di contributi comunitari all'agricoltura. Giurisdizione della Corte dei conti sul privato percettore del contributo. Prescrizione: diversa individuazione del dies a quo del computo, in caso di comportamento doloso o colposo).

La Procura aveva citato in giudizio tre titolari di aziende agricole, e tre dipendenti dei Centri Assistenza Agricola (C.A.A.), per rispondere di un presunto danno erariale, complessivamente determinato in € 646.957,01, determinato dalla indebita percezione di contributi comunitari in favore dell'agricoltura, a carico del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA).

La sentenza ha innanzitutto respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione avanzata dai convenuti, ritenendo sussistente, sia per i privati percettori del contributo, sia per i dipendenti dei Centri Assistenza Agricola, un rapporto di servizio con la P.A. per la realizzazione di un programma della Pubblica Amministrazione, con impiego di fondi pubblici, sulla base del consolidato orientamento giurisprudenziale, anche della Corte di Cassazione, sul punto.

Il Collegio ha altresì respinto l'eccezione di prescrizione avanzata dai due convenuti, poiché nella fattispecie l'azione risarcitoria era stata promossa dalla Procura entro cinque anni dal disvelamento del danno dolosamente occultato.

E' stata poi disposta la condanna di due titolari delle aziende agricole al pagamento rispettivamente di € 172.296,91, ed € 362.606,35 (per un importo complessivo di € 534.903,26), in quanto i contributi erano stati ottenuti in assenza di un legittimo titolo di conduzione dei terreni, invece richiesto dai Regolamenti CE e dalle Circolari dell'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) disciplinanti la materia; in particolare è stato accertato il loro comportamento doloso, avendo gli stessi falsamente autocertificato la disponibilità di alcuni

terreni sulla base di un contratto verbale di locazione stipulato con un privato, mentre gli stessi terreni risultavano già acquisiti al fallimento di una società al momento del supposto perfezionamento del contratto verbale.

La sentenza ha invece ritenute attinte da prescrizione le ulteriori ipotesi di danno azionate dalla Procura, che contestava ai titolari delle aziende di aver ottenuto contributi anche sulla base di domande prive della necessaria sottoscrizione, ed ai dipendenti del C.A.A. di aver concorso alla produzione del suddetto danno, avendo dato corso alle domande incomplete, disattendendo i compiti di controllo sulla completezza, anche se limitata all'aspetto formale, delle domande stesse. Infatti, il Collegio, dopo aver qualificato come gravemente colposo il comportamento nell'occasione contestato, ha escluso la sussistenza di un doloso occultamento del danno utile a differire l'esordio del termine di prescrizione, da ritenersi invece ormai consumato con il decorso del quinquennio dai pagamenti dei contributi, ed in assenza di alcun utile effetto interruttivo.

Sentenza n. 26/2020

(illecita percezione di fondi pubblici destinati ad incentivare le attività produttive, attraverso la falsa rappresentazione del raggiungimento dei previsti livelli occupazionali).

La sentenza ha condannato la Società VALLE dell'ORO S.r.l. (fallita) ed il liquidatore della predetta Società, a risarcire, in solido, il danno prodotto al Ministero dello Sviluppo Economico, nella misura di € 1.538.989,02, pari al contributo pubblico illecitamente conseguito, e finalizzato alla realizzazione di un opificio industriale destinato alla produzione casearia, nel territorio del comune di Baragiano, nell'ambito del Patto territoriale denominato "Basilicata Nord Occidentale".

La pronuncia si è preliminarmente soffermata a respingere le eccezioni di difetto di giurisdizione - richiamando il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale sussiste un rapporto di servizio tra la P.A. ed i soggetti privati destinatari di un contributo destinato alla realizzazione di un programma pubblico - e di avvenuta prescrizione, trattandosi di fattispecie di doloso occultamento del danno, determinante l'individuazione dell'esordio del termine prescrizione nel momento della scoperta, da parte dell'Amministrazione danneggiata, della falsità delle dichiarazioni prodotte per rappresentare l'avvenuto raggiungimento dei previsti livelli occupazionali, sì da ottenere il saldo del contributo.

Nel merito, la pronuncia ha disatteso le argomentazioni difensive tese a negare l'avvenuto

“sviamento” del contributo pubblico dalle finalità previste in considerazione dell’effettiva realizzazione del manufatto finalizzato ad ospitare l’insediamento produttivo: al riguardo è stato sottolineato come l’erogazione finanziaria *de qua* si giustificasse in chiave di strumentalità alla realizzazione di un più ampio programma di investimento, a sua volta preordinato e “pensato” anche per creare e garantire un dato livello di nuova occupazione lavorativa, per cui l’esame volto all’accertamento della verifica, o meno, di un danno erariale doveva necessariamente riferirsi alla compiuta, o meno, realizzazione del complessivo programma di interesse pubblico, parametrato e valutato (non solo) sulla “costruzione” dell’opificio o del manufatto industriale, ma (anche e soprattutto) sul conseguimento della “finalità sociale” rappresentata dall’accrescimento del livello occupazionale.

Dalla documentazione acquisita al fascicolo di causa, ed in particolare dall’istruttoria curata dalla Guardia di Finanza e dagli accertamenti svolti dalla Direzione Provinciale del lavoro, era emerso che nell’anno “a regime” 2008, la gran parte dei dipendenti inizialmente ed originariamente occupati al fine di garantire il livello percentuale di impiego coerente col programma di investimento programmato, dopo i primi mesi di attività lavorativa regolarmente svolta e retribuita, venivano “sospesi” o “invitati a rimanere a casa” in attesa di un ipotetico richiamo, senza essere stati licenziati o posti in cassa integrazione, non percependo neanche alcuna retribuzione; in tal modo veniva falsamente rappresentato il formale rispetto dell’indice occupazionale programmato ed illecitamente acquisito il contributo pubblico.

Sentenza n. 25/2020

(indebita percezione di contributi comunitari all’agricoltura, mediante false dichiarazioni di disponibilità dei terreni. Chiamata in causa di presunti corresponsabili, la cui posizione era già stata valutata dal P.M in sede preprocessuale: rigetto con riferimento all’art. 83, c.1, c.g.c. e contestuale esclusione di rideterminazione della quota di danno da porre a carico dei convenuti).

La Procura aveva evocato in giudizio il beneficiario di contributi comunitari a favore dell’agricoltura, per rispondere del danno erariale di € 34.084,25, derivante dall’indebita percezione di finanziamenti comunitari relativi alle campagne 2006, 2008 e 2009 a carico del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA).

Preliminarmente il Collegio ha esaminato l’eccezione di difetto di legittimazione passiva “esclusiva” sollevata dalla difesa, che declamava, invece, la chiamata in causa dei funzionari del Centro Assistenza Agricola (Caa), quali corresponsabili per l’inadeguato svolgimento dei

compiti di verifica della regolarità, formale e sostanziale, delle domande di contributo. Premesso che l'eventuale corresponsabilità dei predetti funzionari era già stata esaminata e valutata dal Procuratore Regionale, in sede di invito a dedurre, con favorevole scrutinio delle deduzioni da essi presentate e conseguente archiviazione delle rispettive posizioni, la sentenza ha evidenziato che la sollecitata integrazione ex officio del contraddittorio risultava impraticabile alla luce della inibizione normativa di cui all'art.83 del Codice di Giustizia Contabile, che, al c. 1, preclude "...la chiamata in causa per ordine del giudice..." consentendo solo la valutazione del concorso della condotta tenuta dai soggetti non convenuti nella determinazione della quota di danno da porre a carico di quelli invece evocati in giudizio nel caso di accertata responsabilità parziaria; circostanza che non appariva integrata nella fattispecie, avendo il Collegio condiviso il percorso argomentativo seguito dal P.M. nell'articolata descrizione della vicenda produttiva di danno, sì come svolta in citazione.

E' stata altresì respinta l'eccezione di prescrizione, per effetto dell'accertato doloso occultamento del danno, e del tempestivo intervento dell'invito a dedurre, entro il quinquennio dal disvelamento del pregiudizio economico, avvenuto solo al termine delle indagini svolte dalla Guardia di Finanza.

Nel merito è risultato comprovato che tutti i terreni beneficiati da contributo non potevano, come invece falsamente dichiarato dal beneficiario, essere legittimamente condotti dallo stesso, essendo gli stessi intestati a persone decedute anteriormente alla data di presunta concessione in uso, ovvero sprovvisti delle dichiarazioni di "assenza di opposizioni da parte dei proprietari" (richiesta dall'art. 9, c.2 del d.m. n.1922/2015). Pertanto, il convenuto è stato condannato a risarcire l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) nella misura di € 23.647,03, essendo risultato che parte delle somme richieste con la citazione, ancorché riconosciute a titolo di contributo, non erano state poi effettivamente percepite.

Tra i giudizi riguardanti **danni erariali conseguenti alla commissione di reati contro la Pubblica Amministrazione:**

Sentenza n. 7/2020

(danno all'immagine della p.a. da parte di ufficiale della Guardia di Finanza - nullità della citazione ex articolo 86 comma 2 lettera c e comma 6 c.g.c., esclusione - art 1, co. 62, l. n. 190 del 2012, c.d. raddoppio tangenzio, inapplicabilità ai comportamenti illeciti avvenuti prima della sua entrata in vigore sulla base del principio di irretroattività delle norme "afflittive" e della natura di norma sostanziale e non

processuale).

Il giudizio riguardava un'ipotesi di danno all'immagine della P.A., promossa dalla Procura nei confronti di un ufficiale della Guardia di Finanza di Lauria, definitivamente condannato con sentenza della Corte di appello di Salerno n. 752 del 14.3.13, per il reato previsto dall'art. 319 *quater* c.p. (induzione a dare o promettere utilità), poiché si era accertato che esercitava la sua attività con modalità anomale di convocazione, con plateali perquisizioni, con domande subdole o atteggiamenti larvatamente minacciosi onde incutere timore ai contribuenti, quale premessa per il successivo intervento dei correi che formalizzavano la richiesta di danaro o altra utilità.

Il P.M. aveva avanzato, in via subordinata, tre distinte ipotesi di quantificazione del danno, le prime due ancorate ai parametri fissati dall'art 1, co. 62, l. n. 190 del 2012 (il doppio della tangente percepita), in particolare € 629.044,50, pari al doppio delle tangenti che risultavano versate ai correi tra i quali l'ufficiale della G.d.F., ovvero 209.165,04, pari al doppio delle tangenti che risultavano percepite dal convenuto, ed infine € 100.000 determinato equitativamente ex art. 1226 c.c..

La sentenza ha preliminarmente respinto l'eccezione difensiva di nullità della citazione ex articolo 86 comma 2 lettera c) e comma 6 c.g.c., evidenziando che l'atto introduttivo del giudizio formulava tre distinte richieste di danno, subordinando l'una all'altra, e rimettendo al giudice la relativa decisione; inoltre, ciascuna delle tre richieste appariva precisa sia nell'indicazione del quantum, sia nell'esposizione dei criteri sulla base dei quali il P.M. aveva operato la quantificazione: pertanto non si rilevava alcuna incertezza e/o arbitrarietà pure lamentata da parte convenuta, essendo le tre distinte e precise richieste avanzate in via subordinata

Nel merito, la sentenza ha ritenuto fondata la richiesta risarcitoria, condannando il convenuto a risarcire il danno all'immagine prodotto all'amministrazione di appartenenza determinato in via equitativa in € 100.000, tenendo conto della significativa eco che la vicenda aveva avuto sulla stampa locale, nonché della particolare gravità dei comportamenti posti in essere da un soggetto che rivestiva un ruolo di vertice nell'organizzazione territoriale della GdF, incidendo negativamente sulla stima di cui l'istituzione pubblica gode.

La pronuncia ha precisato che non poteva nell'occasione farsi applicazione del criterio del c.d. raddoppio tangenzio per la quantificazione del danno introdotto dall'art 1, c. 62, l. n. 190 del

2012, in quanto si tratta di norma di portata sostanziale e non processuale, sicuramente innovativa e pertanto non applicabile ai comportamenti illeciti avvenuti prima della sua entrata in vigore, sulla base del principio di irretroattività delle norme "afflittive" (non solo penali), sancito dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, dall'art.2, comma 1, cod. pen., dall'art.25, comma 2, Cost., e dall'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale.

Nell'ambito dei giudizi connessi alla **dolosa violazione degli obblighi di servizio**:

Sentenza n. 43/2020

(Fraudolente assenze dal servizio – danno all'immagine ex art. 55 quinquies del d.lgs. 165/2001-inapplicabilità nella fattispecie dell'art. 55-quater c. 3-quater del d.lgs. 165/2001 per la quantificazione del danno – danno diretto e danno da disservizio).

La Procura aveva evocato in giudizio sette dipendenti della Prefettura di Matera per rispondere del danno prodotto in conseguenza di fraudolente assenze dal servizio, dagli stessi poste in essere nell'arco temporale 1-15 ottobre 2014.

L'attività del Requirente aveva preso le mosse da una nota con la quale il Prefetto aveva segnalato la messa in onda, da parte di una nota trasmissione televisiva, di filmati riproducenti episodi di indebito allontanamento dal servizio di dipendenti, dopo che gli stessi avevano provveduto a registrare il loro ingresso in ufficio, e si era poi essenzialmente incentrata sulle indagini al riguardo svolte dall'Arma dei Carabinieri.

All'esito dell'istruttoria, la Procura ha citato in giudizio i dipendenti per rispondere: a) del danno diretto, complessivamente quantificato in € 83,70, quale ristoro pari agli emolumenti retributivi ingiustamente corrisposti a ciascuno dei convenuti per il tempo (variabile da una a tre ore per ciascuno) non coperto da corrispondente prestazione lavorativa; b) del danno da disservizio, quantificato in € 29.829; del danno all'immagine quantificato complessivamente in € 162.954,34, raddoppiando per ciascuno dei convenuti la misura minima edittale di un ristoro pari a sei mensilità della retribuzione, prevista dal c. 3-quater dell'art.55-quater del d.lgs. n.165/2001, utilizzata come "oggettivo parametro di orientamento", pur se non applicabile alla fattispecie *ratione temporis*.

La sentenza ha preliminarmente respinto le eccezioni difensive di prescrizione, ravvisando la sussistenza di un'ipotesi di doloso occultamento del danno, ed individuando quale *dies a quo* del computo del termine di prescrizione la data di attivazione del procedimento disciplinare, quale momento in cui l'amministrazione danneggiata ha avuto piena conoscenza di tutti gli

elementi costituenti la illecita e dannosa fattispecie.

Nel merito, il Collegio ha ritenuto fondata l'azione erariale, condividendone l'elaborato supporto argomentativo e probatorio, discostandosi dalle richieste attoree soltanto relativamente ad alcune voci di danno.

In particolare, ha pienamente condiviso la richiesta del Requirente circa il danno diretto, disponendo condanna per le somme distintamente richieste per ciascun convenuto, a titolo di responsabilità parziaria.

Circa il "danno da disservizio" - costituito dall'alterazione degli ordinari *standard* qualitativi e quantitativi dell'attività istituzionale dell'amministrazione di appartenenza provocata dalle dedotte condotte fraudolente - è stata disposta condanna in solido dei convenuti per € 1.892, con riferimento alle giornate lavorative dedicate dagli Organi di vertice della Prefettura e dal relativo *staff* alla visione dei filmati ed al confronto con gli autori delle riprese televisive, nonché alla conseguente verbalizzazione di accertamento e definizione dell'accaduto; ha respinto invece la parte della domanda finalizzata ad ottenere il ristoro di € 25.000 relativa al "disordine" organizzativo e lavorativo asseritamente generato dalle medesime condotte nell'ambito degli Uffici, e del personale della Prefettura, in quanto ritenuta non sostenuta da adeguato riscontro probatorio.

Con riferimento al danno all'immagine, una volta ritenuta applicabile alla fattispecie esaminata l'art. 55 *quinquies* del d.lgs. 165/2001, secondo la formulazione del legislatore delegato del 2009 applicabile *ratione temporis*, e rilevata, altresì, la ininfluenza della insussistenza di una sentenza penale irrevocabile di condanna - la cui mancanza era stata invocata dai difensori a sostegno di una richiesta di inammissibilità dell'avversa domanda - il Collegio ha condannato in solido i convenuti al pagamento di € 25.000, somma determinata in applicazione dei parametri equitativi elaborati dalla giurisprudenza, non ritenendo possibile alcun riferimento al c. 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del TUpi - richiamato dal P.M. quale mero parametro di riferimento - anche perché disposizione recentemente investita da pronuncia di incostituzionalità (Corte Costituzionale n. 61/2020).

Diversi giudizi sono stati originati da **gravemente colposa violazione degli obblighi di servizio**:

Sentenza n. 9/2020

(danno per stipula di Convenzione urbanistica contenente aspetti antieconomici per il Comune:

insussistenza – danno da mancata entrata: sussistenza).

Il giudizio ha riguardato una ipotesi di danno subito dal Comune di Maratea in conseguenza della stipula con una Società, nel 2010, di una Convenzione avente ad oggetto un piano di lottizzazione relativo alla realizzazione di un insediamento turistico residenziale; in particolare, secondo la prospettazione dell'attore pubblico, dalla Convenzione sarebbero emerse alcune dannose rinunce patrimoniali del Comune, derivate dalla scelta di monetizzare il valore di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, e quindi di non acquisire le stesse al patrimonio comunale, come in origine previsto dal precedente accordo del 1981.

L'atto introduttivo del giudizio ha quantificato in € 666.600 il danno subito dall'Ente locale, ascrivendolo al comportamento, quanto meno gravemente colposo, del Sindaco, dei Consiglieri comunali, del Segretario Generale e del Dirigente dell'UTC, che avevano partecipato al procedimento di perfezionamento ed esecuzione della Convenzione, trascurando di valutare adeguatamente i possibili svantaggi derivanti dalla operazione.

Per la soluzione della controversa questione, il Collegio disponeva attività istruttoria consulenziale volta a delineare con maggiore chiarezza la effettiva sussistenza di profili di grave danno derivante dalla "incriminata" soluzione negoziale, onde accertare il reale grado di coerenza economica dei corrispettivi monetari definiti a titolo di controprestazione delle rinunce.

Poi, facendo proprie le conclusioni e considerazione svolte dal nominato CTU, che ha, nella sostanza riconosciuto l'attendibilità e la verosimiglianza degli accordi economici intervenuti in punto di monetizzazione della rinuncia alla realizzazione da parte della Società delle opere di urbanizzazione, il Collegio ha respinto la domanda principale formulata in citazione, mandando assolti i convenuti, ritenendo priva di adeguato corredo probatorio la domanda reclamante un danno da "sottostima" dell'importo considerato quale "compensazione monetaria".

La sentenza, poi, in accoglimento alla domanda subordinata in citazione, ha accertato che un pregiudizio economico per il Comune, si era verificato nella fase esecutiva della Convenzione, non essendosi provveduto ad incassare l'intera somma concordata per la monetizzazione delle rinunce. Considerata l'esclusiva competenza della struttura burocratica dell'Ente nella fase esecutiva dell'accordo precedentemente perfezionato, nel caso di specie demandata all'UTC, per il danno da mancata entrata quantificato in € 37.600, è stata quindi disposta condanna

risarcitoria nei confronti del Dirigente dell'UTC per il suddetto importo.

Sentenza n. 10/2020

(Responsabilità ex art. 53 c. 7 bis del d.lgs. n. 165/per mancato riversamento all'amministrazione di appartenenza del compenso illecitamente percepito dal pubblico dipendente, in violazione del principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego - Eccezione di inammissibilità e/o improcedibilità della citazione, violazione del principio del ne bis in idem: rigetto in considerazione della natura risarcitoria e restitutoria della responsabilità prevista dall'art. 53 c. 7 bis, e della natura sanzionatoria dell'ordinanza emessa dall'Agenzia delle Entrate – Eccezione di “compensatio lucri cum damno”: rigetto per mancato assolvimento dell'onere della prova).

La Procura aveva contestato ad un docente di un Istituto di istruzione secondaria un'ipotesi di responsabilità prevista dall'art. 53 c. 7 bis del d. lgs n. 165/2001, nei casi di mancato riversamento all'amministrazione di appartenenza del compenso illecitamente percepito dal pubblico dipendente, per lo svolgimento di attività esterna espletata in assenza delle prescritte autorizzazioni.

In particolare, il docente, con contratto a tempo indeterminato con l'amministrazione scolastica dal 2015, aveva continuato sino al 2017 il rapporto di lavoro dipendente con un'associazione culturale privata, percependo la relativa retribuzione; pertanto, l'attore pubblico lo aveva evocato in giudizio, per rispondere del comportamento qualificato come gravemente colposo, e del danno quantificato in € 61.879,36, pari al compenso illecitamente percepito e non riversato all'amministrazione.

La sentenza ha innanzitutto esaminato l'eccezione di inammissibilità e/o improcedibilità della citazione, formulata dalla difesa sostenendo, in particolare, che l'azione promossa dalla Procura contabile fosse in violazione del principio del *ne bis in idem*, considerato che il convenuto era già stato destinatario di una sanzione disposta con ordinanza dell'Agenzia delle entrate, per aver svolto attività professionali non autorizzate.

In particolare la pronuncia si è ampiamente soffermata sui più recenti approdi giurisprudenziali della Corte dei conti in tema di responsabilità disciplinata dal succitato art. art. 53 c. 7 bis (*ex plurimis* Sez. Riunite n. 26/2019/QM), che – contrariamente alla tesi difensiva – evidenziano che la norma non introduce un'ipotesi di responsabilità sanzionatoria, bensì disciplina un'ipotesi di responsabilità risarcitoria e restitutoria, derivante dal mancato riversamento del compenso illecitamente percepito.

Pertanto, dopo aver evidenziato la diversa natura tra la sanzione pecuniaria per “la violazione dell’art. 53 comma 9 del d. lgs. 165/2001” disposta dall’Agenzia delle entrate per aver svolto attività libero professionali (con emissione delle relative fatture) in assenza di autorizzazione, e l’azione di responsabilità amministrativa ex art. 53 c. 7 *bis*, promossa dalla Procura, in considerazione dell’assoluta incompatibilità tra il rapporto di pubblico impiego con l’amministrazione scolastica, ed il rapporto di lavoro dipendente con un’associazione privata, l’eccezione preliminare è stata disattesa.

Nel merito la sentenza ha ritenuto sussistente il comportamento gravemente colposo del convenuto, che ha violato sia il fondamentale principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego (posto innanzitutto dall’art. 98 della Costituzione e ribadito dall’art. 60 del T.U. n. 3/1957 e dall’art. 53 c. 1 del d. lgs n. 165/2001), sia l’obbligo di riversamento all’amministrazione del compenso illecitamente percepito, e conseguentemente ha integralmente accolto la domanda attorea, respingendo altresì l’eccezione difensiva di "*compensatio lucri cum damno*", poiché non era stata fornita alcuna prova circa i vantaggi derivati all’amministrazione scolastica dal mero svolgimento di lavoro dipendente, e dalle mansioni specificamente assolte in detta veste.

Sentenza n. 34/2020

(nullità della citazione ex art. 51 c.g.c., insussistenza - indebito impiego di fondi pubblici nella gestione del Parco Nazionale Appennino Lucano Val d’Agri).

Il giudizio riguardava molteplici e specifici episodi di spreco di pubbliche risorse nella gestione del Parco Nazionale Appennino Lucano Val d’Agri. In particolare, la Procura ha contestato: 1) l’illegittimo conferimento ad un dirigente di incarico dirigenziale di “Direttore del Parco” in assenza della prescritta iscrizione all’Albo preordinata al regolare perfezionamento della nomina di competenza ministeriale; 2) l’indebita liquidazione di rimborsi per ferie non godute, di buoni pasto e di spese per missioni in favore del Direttore illegittimamente nominato; 3) l’indebita liquidazione per spese di carburante in favore del Presidente e del suddetto Direttore. Del danno erariale, complessivamente quantificato in € 171.269,10, sono stati chiamati a rispondere, il Presidente, il Direttore, i componenti del Comitato Direttivo, i componenti del Collegio dei Revisori, ed alcuni dipendenti dell’Ente Parco, secondo un’articolata ripartizione dell’addebito, determinato in relazione al contributo causale dei singoli convenuti verso le fattispecie dannose contestate.

Alcuni convenuti, in particolare i dipendenti del Parco, chiedevano ed ottenevano la definizione della propria posizione processuale attraverso il rito abbreviato di cui all'art. 130 c.g.c., versando la relativa somma concordata con il previo obbligatorio parere del P.M..

La sentenza si è soffermata in via preliminare sulla eccezione di nullità parziale della citazione ex art. 51 c.g.c., sollevata dai difensori, evidenziando che alcune poste di danno con la stessa contestate apparivano del tutto estranee rispetto alla originaria segnalazione di danno, ma erano emerse e segnalate dalla Guardia di Finanza, nello svolgimento della diversa e più circoscritta attività istruttoria delegata.

Nel respingere la predetta eccezione, investente profili di "presunto eccesso di delega", il Collegio ha evidenziato come la rilevanza di illeciti erariali emersi nel corso del dispiegamento di attività di indagine non possa essere inibita, o in alcun modo compromessa, dal diverso originario contenuto della delega stessa (cfr. SS.RR. 12/QM/2011) pena la grave, ed inspiegabile, e non consentita amputazione dei poteri di indagine e di denuncia degli Organi accertatori, non essendo "sistematicamente" ipotizzabile che, al cospetto di fatti o comportamenti potenzialmente integranti fattispecie di danno, i soggetti delegati ad una diversa specifica indagine omettano di segnalarne il rilievo sulla scorta di un limite "contenutistico" formale, sostanzialmente negatorio di effettive esigenze di giustizia.

Circa la prima posta di danno, il dato normativo inequivocabile, (art.9, c.11 l. 394/1991) disciplinante la nomina del Direttore del Parco, quale organo di vertice dell'apparato amministrativo dello stesso, e titolare di competenze tecnico-scientifiche proprie ed ulteriori rispetto a quelle esigibili da un Dirigente ordinario della P.A., con la previsione che lo stesso venga scelto tra gli iscritti ad un apposito Albo, in cui si è inseriti previo concorso per titoli, ha indotto il Collegio ad affermare la grave colpa dei soggetti che concorsero al conferimento dell'incarico di Direttore od omisero di rilevarne la palese illegittimità (Presidente, componenti del Consiglio Direttivo, componenti del Collegio dei Revisori), condannandoli al risarcimento del danno (€ 24.789,96), quantificato con riferimento all'indennità di posizione corrisposta, in quanto emolumento retributivo non coerente con la regolare titolarità dell'incarico.

Anche il danno derivante dalla "monetizzazione" a favore del Direttore delle ferie non godute, in quanto disposta in contrasto con le chiare regole poste dal pertinente CCNL, sono state oggetto di condanna a carico del percettore, per la parte non restituita ammontante ad € 18.474,54.

Circa le altre poste di danno, il Collegio, dopo aver verificato, anche attraverso attività istruttoria allo scopo disposta, l'intervenuto versamento delle relative somme, a favore dell'Ente Parco, da parte dei convenuti, nelle more dello svolgimento del giudizio, ha dichiarato cessata la materia del contendere, con condanna alle spese del giudizio per soccombenza virtuale.

Sentenza n. 35/2020

(Danno erariale da gestione diseconomica di bene pubblico (palazzetto dello sport Comune di Francavilla in Sinni), nell'accezione di esborsi ingiustificati assunti a carico del bilancio dell'ente locale e a beneficio indebito di società concessionaria privata).

Secondo la domanda attorea, l'affidamento in gestione a titolo gratuito ad una società sportiva dilettantistica del "Palazzetto dello Sport" di proprietà comunale, e l'accollo a carico del bilancio dell'Ente delle spese di funzionamento, costituivano danno per il Comune di Francavilla in Sinni, quantificato in € 128.330,30, ed ascrivibile alla condotta illecita del Sindaco e dei componenti del Consiglio comunale, che avevano approvato il Regolamento per la gestione della struttura, nonché a quella dei funzionari dell'Ufficio Tecnico che avevano disposto l'affidamento ed il pagamento delle spese contestate.

La sentenza ha preliminarmente respinto le eccezioni difensive di prescrizione sollevate facendo riferimento al momento in cui era stato disposto l'affidamento esterno della gestione, individuando invece l'esordio dei relativi termini nei momenti nei quali erano stati disposti i contestati pagamenti.

Nel merito ha parzialmente accolto la domanda attorea, ritenendo non dannoso l'affidamento della gestione a titolo gratuito ad una società sportiva dilettantistica, in quanto giustificato dal perseguimento di finalità di promozione sociale rappresentate dalla diffusione tra i giovani dell'attività sportiva, mentre ha ritenuto fonte di danno erariale gli ingiustificati costi di funzionamento posti a carico del Comune con determine dei funzionari dell'U.T.C., anche in assenza di alcuna previsione al riguardo del regolamento comunale disciplinante l'utilizzo della struttura sportiva. Pertanto, gli amministratori sono stati mandati assolti, per assenza di nesso di causalità tra la contestata approvazione del Regolamento ed il danno accertato, ed i convenuti funzionari sono stati condannati al pagamento di € 39.256,40.

Sent 42/2020

(indebito pagamento a carico del bilancio comunale degli oneri fiscali relativi ad un contratto di

compravendita).

Il giudizio riguardava un'ipotesi di danno subito dal Comune di Brienza in conseguenza dell'indebito esborso sostenuto per il pagamento degli oneri fiscali relativi ad un contratto di compravendita intervenuto tra l'Ente locale ed un privato. L'atto di citazione, dopo aver evidenziato che detti oneri avrebbero dovuto essere posti a carico del privato contraente, ha quantificato in € 5.453,00 il danno, ascrivibile alla responsabilità del segretario comunale e del responsabile del servizio tecnico.

A seguito di istanza di rito abbreviato ex articolo 130 c.g.c. formulata dal difensore, e previo parere favorevole del P.M., il giudizio è stato definito ponendo a carico dei convenuti una somma pari alla metà dell'originaria richiesta attorea.

Sentenza n. 43/2020

(sopravvenuto difetto di un danno attuale per effetto di intervenuta transazione – cessazione della materia del contendere – condanna al pagamento delle spese della sentenza in applicazione del principio della soccombenza virtuale).

La causa riguardava un'ipotesi di danno subito dal Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Provincia di Matera, per effetto dell'avvenuto rimborso delle spese per la difesa legale sopportate da un dipendente nella fase preprocessuale di un giudizio contabile, conclusasi con decreto di archiviazione della posizione del presunto responsabile.

La sentenza, dopo aver constatato l'assenza di un danno ancora attuale, per effetto dell'avvenuto perfezionamento di una transazione che permetteva all'amministrazione il ristoro dell'intero danno reclamato dall'attore pubblico, ha disposto la cessazione della materia del contendere.

La circostanza che l'attualità del danno per il quale il P.M. aveva esercitato l'azione risarcitoria fosse venuta meno in epoca successiva all'emissione dell'atto di citazione, ha imposto comunque una pronuncia circa le spese della sentenza ex art. 31 c. 5 del c.g.c..

Condividendo il Collegio le considerazioni attoree circa l'indebito rimborso - atteso che l'art. 3, c. 2 *bis* del d.l. n. 543/96 non prevedeva il rimborso delle spese legali relative alla fase pre-processuale del giudizio di responsabilità - dette spese, per il principio della soccombenza virtuale, sono state addebitate all'Amministratore Unico che aveva disposto il rimborso ed a due funzionari che avevano espresso il previsto parere di legittimità al riguardo; mentre, ed in conformità al principio espresso in precedenti pronunce anche di questa Sezione, è stata

esclusa la responsabilità del convenuto che aveva espresso il parere di regolarità contabile, in quanto riferito ai soli aspetti contabili-economici del procedimento formativo dell'atto.

Tra i giudizi connessi alla **gestione del personale**, va menzionata:

Sentenza n. 36/2020

(illegittimo conferimento dell'incarico di Direttore Sanitario a soggetto collocato in pensione; assenza di un danno erariale concreto ed effettivo).

La causa riguardava un'ipotesi di danno subito dall'Azienda sanitaria di Matera in conseguenza dell'incarico di Direttore Sanitario conferito, a decorrere dall'aprile 2015 e protrattosi per circa un anno, ad un medico che era stato collocato in quiescenza, nelle more dell'individuazione di un nuovo D.S. a seguito di procedura selettiva. Considerato che per detto incarico era stata corrisposta per i primi quattro mesi la relativa retribuzione, per essere poi lo stesso continuato a titolo gratuito, la Procura evocava in giudizio il Direttore Generale per rispondere del danno pari alle relative retribuzioni corrisposte –(danno quantificato in € 44.449,06) assumendo che siffatto conferimento fosse avvenuto in violazione del correlato divieto che non consente l'affidamento di incarichi dirigenziali a soggetti che avessero raggiunto i limiti di età per il collocamento a riposo (art. 33, c. 3, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, art. 5, c. 9 del d.l. n. 67/2012).

Preliminarmente il Collegio si è pronunciato sull'inammissibilità della citazione, dedotta dal difensore sulla base di un'asserita insussistenza del danno e conseguenziale assenza di una condizione dell'azione.

L'eccezione è stata respinta, evidenziandosi che ai sensi dell'art. 86, c. 2 lett. c) e c. 6, l'atto introduttivo del giudizio è nullo solo ove manchi o risulti assolutamente incerta l'individuazione e la quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione, elementi invece adeguatamente esposti in citazione; pertanto l'eccezione preliminare è stata respinta, poiché le doglianze di parte convenute apparivano investire piuttosto la fondatezza dell'avversa domanda circa la sussistenza dell'elemento oggettivo dell'invocata responsabilità, e quindi il merito della controversia all'esame.

Nel merito, il Collegio ha condiviso le censure di parte attrice circa l'illegittimità dei provvedimenti di conferimento dell'incarico, evidenziando poi che la mera illegittimità dell'atto non comporta di per sé il sorgere di responsabilità erariale.

L'assunto accusatorio - che sostanzialmente prospettava un comportamento "de iure" dannoso

- era formulato richiamando una giurisprudenza contabile formatasi nelle ipotesi di assunzioni o conferimento di incarichi avvenuti in violazione di leggi che impongono il contenimento e la razionalizzazione della spesa per il personale, o in violazione di divieti di assunzioni, tutte determinative del conseguente danno "de iure"; ipotesi che non ricorreva nella fattispecie.

Infatti, ed in disparte la considerazione (su un piano più generale) che nella valutazione dei comportamenti lesivi dell'erario non può, in ipotesi, non tenersi conto dei vantaggi comunque rinvenienti da quelle stesse condotte (art. 1 bis legge 20/1994), si è ritenuto che nella fattispecie esaminata rilevasse piuttosto la oggettiva constatazione che le somme erogate a titolo di retribuzione, ed ipotizzate come nocumento erariale, configurassero una erogazione stipendiale del tutto sovrapponibile a quella che sarebbe stata conferita al nuovo direttore sanitario, qualora questi fosse stato tempestivamente designato all'esito della procedura concorsuale espletata.

Tra l'altro, la circostanza che per la contestata nomina, protrattasi per circa un anno, si è provveduto a corrispondere la retribuzione solo per i primi quattro mesi, ha comportato nel complesso un risparmio di spesa per l'Azienda sanitaria.

Pertanto, la domanda attorea è stata respinta, in considerazione dell'accertata assenza di un danno erariale concreto ed effettivo.

Tra i giudizi riguardanti ipotesi di **c.d. responsabilità indiretta**, conseguente alle spese sopportate da un'amministrazione in seguito a soccombenza in giudizio:

Sentenza n. 5/2020

(Soccombenza del Comune in un giudizio amministrativo riguardante le procedure finalizzate al rilascio di un permesso a costruire relativo ad una strada di collegamento tra due complessi residenziali. Danno indiretto).

La Procura aveva evocato il giudizio il Sindaco e due Funzionari del Comune di Matera, per rispondere del presunto danno prodotto alle finanze dell'Ente locale e complessivamente quantificato in € 835.704,10, in occasione della procedura finalizzata al rilascio di un permesso a costruire concernente una strada di collegamento tra due complessi residenziali.

In particolare, veniva contestato il danno indiretto subito dal Comune, derivante dalle somme pagate per il risarcimento danni per equivalente e per il compenso spettante al Commissario *ad acta* nominato dal TAR, in conseguenza della mancata ottemperanza al precedente giudicato

del Giudice amministrativo, che imponeva al Comune di redigere il progetto della strada di collegamento in maniera conforme alle previsioni del Piano Regolatore Generale, come da richiesta dei proprietari del complesso residenziale risultati vincitori del contenzioso promosso innanzi al Giudice amministrativo, che avevano manifestato ferma opposizione ad ogni soluzione di tracciato alternativo della strada, pure proposta dal Comune.

Secondo la prospettazione attorea, l'impossibilità di ottemperare al precedente giudicato, con il conseguente danno indiretto, era conseguenza di un mutato stato dei luoghi derivato dai permessi a costruire rilasciati od assentiti dai due funzionari dell'Ufficio tecnico comunali convenuti in giudizio, nonché dall'esecuzione di un'ordinanza d'urgenza emessa dal Sindaco - anch'egli convenuto in giudizio - per il dichiarato fine di scongiurare i pericoli derivanti da un movimento franoso che interessava la zona, atti che sono stati tutti ritenuti illegittimi e quindi annullati dal TAR.

La sentenza ha mandato assolti i convenuti in giudizio, poiché, sulla base degli esiti dell'attività svolta dal Commissario *ad acta* nominato dal Giudice amministrativo - alla quale il Collegio ha ritenuto di attribuire particolare valenza probatoria, in considerazione della sua funzione di organo tecnico ausiliario del giudice, terzo e neutrale - è emerso che l'impossibilità ad ottemperare il precedente giudicato non era conseguenza del comportamento gravemente colposo dei convenuti in giudizio, bensì di un mutamento dello stato dei luoghi precedente ai comportamenti contestati con l'atto introduttivo del giudizio, ed in particolare all'accertata traslazione verso il confine tra i due lotti edificati - in difformità del permesso a costruire precedentemente rilasciato - degli edifici, realizzati dai proprietari del lotto vincitori dei giudizi innanzi al Giudice amministrativo, sicché non vi era più lo spazio materiale per costruire la strada di collegamento secondo il PRG, come disposto dal Giudice amministrativo.

Sentenza n. 6/2020

(danno indiretto derivante da spese disposte in assenza di regolari impegni - ammissione della prova per testimoni ex art.98. c.g.c.).

L'ingiustificata inerzia nel provvedere - anche attraverso le previste procedure di riconoscimento di debito - alle richieste di pagamento di forniture e servizi precedentemente ordinati in assenza di regolari impegni di spesa, ha indotto il Collegio a condannare il Sindaco ed il Responsabile del competente Servizio a risarcire il Comune di Pomarico del danno indiretto subito nella misura di circa € 12.000 per effetto dei maggiori esborsi subiti (interessi,

spese legali e spese di giudizio), rispetto a quelli che sarebbero derivati da un tempestivo pagamento, in conseguenza della soccombenza del Comune nei giudizi promossi dai creditori.

La sentenza si è particolarmente soffermata sull'ammissibilità e valenza probatoria di una "dichiarazione testimoniale" depositata agli atti da un difensore, evidenziando come essa non apparisse conforme alle disposizioni del c.p.c. disciplinanti l'assunzione delle prove testimoniali, a cui rinvia l'art. 98 del c.g.c., che impongono che la richiesta di prova testimoniale venga tempestivamente dedotta indicando specificamente le persone da interrogare ed i fatti oggetto della testimonianza da formularsi in articoli separati (art. 244 c.p.c.), all'evidente fine di consentire alla controparte di formulare eventuali capitoli di prova contraria e individuare i propri testimoni, nonché al giudice di valutare la rilevanza nonché l'ammissibilità della prova stessa.

La pronuncia ha altresì precisato che il documento depositato non potesse considerarsi neanche quale testimonianza scritta ai sensi dell'art. 157 *bis* c.p.c., non soltanto perché non conforme alle regole procedurali e di forma previste dalla surrichiamata disposizione per la prova testimoniale scritta, ma anche perché la sua ammissibilità è subordinata ad un accordo tra le parti del giudizio, non sussistente nella fattispecie esaminata.

Nell'ambito dei **giudizi ad istanza di parte**, disciplinati dagli artt. 172 e ss. del c.g.c., vanno menzionati:

Sentenza n. 37/2000

(inammissibilità dell'azione popolare ex art. 9 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 per introdurre un giudizio di responsabilità amministrativa - esclusione di sostituzione processuale dell'attività di competenza del P.M. contabile).

Con ricorso qualificato come azione popolare ex art. 9 del Tuel, un cittadino elettore di un Comune, in nome proprio e quale sostituto processuale dell'ente locale, dopo aver argomentato circa l'illegittimità di una procedura concorsuale e l'inerzia dell'amministrazione comunale nell'accertamento del conseguente danno erariale, ha chiesto all'adito Giudice di "emettere pronuncia circa la fondatezza dell'ipotesi di responsabilità segnalata ovvero di ingiungere al P.M. contabile di svolgere la relativa attività istruttoria" concludendo affinché sia disposta condanna al risarcimento del danno subito dal Comune.

La sentenza si è preliminarmente soffermata ad evidenziare come la c.d. azione popolare disciplinata dal Tuel preveda un'ipotesi di sostituzione processuale, che consente,

eccezionalmente, a qualunque cittadino appartenente alla comunità locale, di agire in giudizio per la tutela di un interesse pubblico, laddove l'Ente che ne è titolare abbia ommesso di farlo.

Ha poi puntualizzato che l'azione promossa innanzi alla Corte dei conti per il risarcimento del danno provocato ad un Ente locale (così come ad ogni altro Ente o Amministrazione pubblico/a) in dipendenza di condotte - quanto meno gravemente colpose - dei suoi amministratori o dipendenti, compete, in via esclusiva, al Procuratore regionale presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti; ne consegue, da un verso, che non può ipotizzarsi alcuna inerzia dell'Ente locale nell'agire in giudizio innanzi alla Corte dei conti per l'accertamento di un presunto danno erariale da esso subito, spettando l'esercizio della relativa azione unicamente al P.M. contabile, e da altro verso che è da escludere che a tal fine possa realizzarsi qualsivoglia sostituzione processuale.

Ad analoghe conclusioni si sarebbe pervenuti anche se si fosse qualificare il ricorso quale giudizio ad istanza di parte, previsto dagli artt. 172 e ss. del codice di giustizia contabile.

Pertanto, l'accertata insussistenza di legittimazione attiva del privato cittadino ad adire la Corte dei conti, ai sensi dell'art. 9 del TUEL, per promuovere un'azione per responsabilità amministrativo/contabile, ha portato ad una pronuncia di inammissibilità del ricorso.

Parimenti inammissibili sono state dichiarate le richieste di "...ingiungere al P.M. contabile di svolgere la relativa attività istruttoria", poiché la disciplina dei giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti non prevede alcuna possibilità di ingerenza del Giudice contabile nell'attività istruttoria svolta dal Procuratore regionale, neppure sotto forma di un generico potere di impulso ad avviare e/o a proseguire le indagini, evidenziando altresì la sentenza che la Procura regionale aveva avuto modo di conoscere pienamente la fattispecie esaminata, in quanto "interveniente" nel giudizio, e pertanto pienamente in grado di assumere le proprie autonome decisioni al riguardo.

Sentenza n. 45/2020

(ricorso in opposizione ad ingiunzione fiscale introdotto tramite giudizio ad istanza di parte ex art. 172 c.g.c - non corretto riversamento delle somme rinvenienti dalla lotta all'evasione fiscale ex art. 9, c. 1, del d. lgs. n. 68/2011 e conseguente minor finanziamento della spesa sanitaria regionale mediante il fondo statale di garanzia ex art. 13 del d.lgs. n. 56/2000).

Introducendo un giudizio ad istanza di parte ex art. 172 c.g.c., il Ministero dell'Economia e Finanze e l'Agenzia delle Entrate hanno depositato ricorso in opposizione all'ingiunzione

fiscale con la quale la Regione Basilicata aveva reclamato l'attribuzione della somma di € 34.540.036,77, derivante dalla lotta all'evasione fiscale relative agli anni di imposta 2011-2014 e riferite ai tributi IRAP e addizionale regionale IRPEF.

Preliminarmente la sentenza ha respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione avanzata dalla stessa parte ricorrente, evidenziando che il gravame era stato cautelativamente presentato secondo l'indicazione, non condivisa, in tal senso contenuta nell'ingiunzione opposta. L'affermazione della giurisdizione del Giudice contabile è derivata dalla considerazione che si verteva in materia di contabilità pubblica, in un giudizio non incentrato sull'atto "impugnato", bensì "sul rapporto" intercorrente tra l'agente incaricato prima della riscossione e poi del corretto riversamento dei tributi, e l'Ente destinatario della contribuzione fiscale.

Il ruolo di soggetto attivo, svolto dall'Agenzia delle Entrate nella procedura di riscossione/riversamento dei tributi, ha poi indotto anche il rigetto dell'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall'Agenzia.

Nel merito, la sentenza - dopo un'articolata ricognizione del complesso quadro normativo intervenuto a partire dal 2009 in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione - ha ritenuto che il soddisfacimento del credito regionale reclamato attraverso l'ingiunzione non potesse ritenersi adempiuto in forza dell'intervenuto versamento sul conto corrente di tesoreria centrale dello Stato intestato alla Regione Basilicata e dedicato alla spesa sanitaria.

Infatti la corretta applicazione delle disposizioni recate dal d.lgs. n. 68/2011 - anche alla luce della disciplina ivi richiamata regolante l'istituzione ed il funzionamento del fondo statale di garanzia, finalizzato all'integrale copertura del fabbisogno sanitario regionale (d.lgs. n. 59/2000) - avrebbe imposto il versamento delle somme rinvenienti dalla lotta all'evasione fiscale direttamente alla tesoreria regionale da parte della struttura di gestione dell'Agenzia delle Entrate, quale disponibilità finanziaria di esclusiva pertinenza regionale.

Il non corretto riversamento ha sottratto, così, alla disponibilità regionale risorse direttamente ed autonomamente disponibili, determinando un minor finanziamento della spesa sanitaria regionale mediante il fondo statale di garanzia ex art. 13 del d.lgs. n. 56/2000, quest'ultimo erogato in considerazione dell'avvenuto versamento di risorse, in realtà non imputabili alla spesa sanitaria.

Irrilevante poi è stata ritenuta l'assenza di una regolamentazione ministeriale e di normativa

regionale di dettaglio, pur richiamata dai ricorrenti per inibire l'avversa richiesta, in considerazione dell'immediata cogenza ed efficacia della norma primaria di livello nazionale, intesa ad istituire un tributo ed a disciplinare il direzionamento del gettito del medesimo (art. 9, c. 1, del d. lgs. n. 68/2011).

Pertanto, la sentenza ha statuito il rigetto del ricorso, accertando la sussistenza del credito reclamato dalla Regione Basilicata, rideterminato in € 32.275.314,59, in coerenza con la vigenza operativa del richiamato decreto n.68/2011, ed invece quantificato nell'ingiunzione con riferimento all'intero anno 2011.

Nello scorso anno è stato introdotto anche un giudizio su **impugnazione per revocazione**, sfociato nella:

Sentenza n. 47/2020

(ricorso per revocazione – ammissibilità dell'intervento di terzo ex art. 85 c.g.c. dell'amministrazione danneggiata – inammissibilità del ricorso per difetto dei presupposti previsti dall'art. 202 lettere d) e g) del c.g.c.).

Con ricorso ai sensi dell'art. 202 del c.g.c., sulla scorta della ritenuta sussistenza dei requisiti di cui alle lettere d) e g) della citata norma, veniva richiesta la revocazione della sentenza n.4/2016, con la quale la ricorrente, in qualità di amministratrice della Tributi Italia S.p.A., era stata condannata in via sussidiaria – rispetto ad altri condannati in via principale per l'accertato comportamento doloso – al pagamento di € 750.000 per il danno colposamente causato al Comune di Melfi, per gli omessi plurimi riversamenti di tributi riscossi dalla predetta società. La sentenza ha, preliminarmente, ritenuto ammissibile l'intervento processuale ex art. 85 c.g.c. del comune di Melfi (in favore del quale il servizio di tesoreria veniva svolto), in quanto portatore di un interesse qualificato meritevole di tutela e dispiegato al fine di sostenere le ragioni della Pubblica accusa.

Nel merito ha ritenuto insussistenti i presupposti previsti dalla lettera g) del succitato art. 202, in quanto venivano richiamate, a sostegno del gravame, sentenze ontologicamente e giuridicamente sprovviste di valenza comparativa all'invocato fine (diversità delle parti e posterità della decisione di cui si contestava la contrarietà a quella oggetto di richiesta di revocazione).

Anche la richiesta avanzata ai sensi la lettera d) dell'art. 202 è stata disattesa; infatti, i nuovi documenti richiamati allo scopo, e valevoli per l'auspicato accoglimento, da un verso

apparivano sprovvisti del tratto della “impossibilitata conoscenza”, o conoscibilità, richiesto invece dalla norma codicistica, e da altro verso apparivano non decisivi per elidere la responsabilità omissiva posta a fondamento della condanna disposta con la sentenza di cui si chiedeva la revocazione.

Pertanto, in considerazione del difetto dei presupposti normativamente previsti per la revocazione, il ricorso è stato dichiarato inammissibile.

1.2 Contenzioso pensionistico

L'attività in materia di giudizi pensionistici si è tradotta nello svolgimento di n. 15 udienze, e di n. 3 Camere di consiglio, relative al conferimento di incarichi a CTU per lo svolgimento di consulenze medico-legali.

Occorre precisare che, dopo l'emanazione del d. l. 17 marzo 2020 n. 18 (recante misure connesse all'emergenza epidemiologica), tutti i giudizi in materia si sono svolti secondo il c.d. “rito cartolare”, introdotto dall'art. 85, c. 5, del citato d. l., cioè sono stati decisi senza discussione orale, sulla base degli atti depositati dalle parti, atteso che nessuna delle parti ha esercitato la facoltà di richiedere la discussione orale, come alternativamente previsto dalla norma.

All'esito delle suddette udienze, sono stati definiti n. 29 giudizi (n. 17 con accoglimento del ricorso, n. 8 con rigetto e n. 3 con pronuncia di mero rito), sono state emesse n. 2 sentenze non definitive - ordinanza, n. 1 ordinanza di definizione del giudizio di correzione di errore materiale, n. 9 ordinanze istruttorie, e n. 15 ordinanze di sospensione del giudizio in attesa della pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti su “questione di massima”.

Alla data del 31/12/2019 risultavano pendenti n. 39 giudizi; nell'anno 2020 sono stati definiti n. 29 giudizi e alla data del 31/12/2020 i giudizi in attesa di definizione risultano essere n. 77. L'aumento dei giudizi pendenti - in un settore che, in passato, non ha registrato difficoltà a smaltire in tempi adeguati le domande giudiziali pervenute - trova spiegazione, oltre che nel rinvio dei giudizi nella prima fase dell'emergenza sanitaria, anche nel rinvio di molti giudizi riguardanti le modalità di calcolo della base pensionabile del personale militare, sospesi in

attesa della pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la soluzione di "questione di massima" sul punto.

I ricorsi pervenuti in materia pensionistica nell'anno sono stati n. 67, e possono così - sommariamente - distinguersi per oggetto:

- n. 40 pensioni civili;
- n. 27 pensioni militari.

L'oggetto delle controversie, oltre che riferito alle questioni di prevalente natura medico-legale che caratterizzano i giudizi relativi alle pensioni privilegiate, ha riguardato anche interessanti questioni, sia di diritto processuale, sia sostanziale, che di seguito sommariamente si riportano.

Sentenza n. 1/2020

(art. 64 d.p.r. 1092/73: nesso etiologico tra fatti di servizio ed infermità).

Soffermandosi sul tema del nesso di causalità tra fatti di servizio ed insorgenza dell'infermità, la sentenza ha escluso l'applicabilità della tesi della cd. "equivalenza delle cause" nel determinismo dell'infermità, evidenziando la necessità di tener distinti i concetti di "occasione" e "causa", non essendo sufficiente, al fine di riconoscere il servizio come concausa dell'infermità, la semplice coincidenza temporale tra l'insorgenza della malattia e la prestazione lavorativa resa. Pertanto, nell'occasione, si è negata la sussistenza del nesso etiologico, anche sotto il profilo della concausa del servizio per l'insorgenza dell'infermità, ed il ricorso teso al riconoscimento della pensione privilegiata è stato respinto.

Sentenza 2/2020

(art. 28 c.g.c. patrocinio legale).

La sentenza si è preliminarmente soffermata sull'eccezione di difetto di *ius postulandi* ex art. 28 c.g.c., in capo all'attore per mancato conferimento di procura defensionale ad avvocato iscritto all'Albo. Nel respingere l'eccezione, ha evidenziato che la carenza di costituzione in giudizio per il tramite di avvocato iscritto all'albo, rileva unicamente ai fini dell'esercizio del diritto di difesa della parte in sede dibattimentale, ma non preclude né la celebrazione del giudizio né la delibazione nel merito della pretesa attorea avanzata con il deposito del ricorso.

Nel merito, la sentenza ha accolto il ricorso, accertando il diritto del ricorrente alla riliquidazione della pensione in godimento con applicazione, sulla quota calcolata con il sistema retributivo, dell'aliquota di cui all'art. 54 del d.p.r. n 1092/1973.

Sentenza n. 12/2020

(limiti alla ripetibilità dell'indebito pensionistico).

La sentenza ha dichiarato irripetibile l'indebito pensionistico reclamato in restituzione dall'INPS, che aveva accertato l'erogazione di somme eccedenti i limiti di cumulabilità tra pensione conferita ai superstiti del pensionato e i redditi del beneficiario, posti dall'art.1 c. 41 legge 335/95. La pronuncia ha precisato che alla scadenza del termine annuale previsto dall'art. 5 del d.p.r. 429/86, quale periodo di provvisorietà della liquidazione delle pensioni con procedure automatizzate, all'interno del quale opera una incondizionata ripetibilità dell'indebito, la stessa ripetibilità, oltre la scadenza di detto termine, resta esclusa dalla sussistenza di uno stato soggettivo di buona fede del beneficiario che abbia regolarmente assolto agli obblighi di comunicazione posti a suo carico, come accertato nella fattispecie esaminata, con conseguente accoglimento del ricorso.

Sentenza n. 14/2020

(personale militare, riliquidazione della pensione applicando l'aliquota del 44% prevista dall'art. 54, c. 1, del d.p.r. n. 1092/1973 per il calcolo della base pensionabile).

Con la succitata sentenza, ed altre analoghe, sono state accolte le richieste dei ricorrenti, ex appartenenti ai Corpi militari dello Stato, volte al conseguimento della riliquidazione del proprio trattamento pensionistico attraverso l'applicazione del meccanismo di calcolo percentuale del 44% della base pensionabile (quota retribuitiva) sulla scorta della ritenuta non esclusiva destinazione di siffatta più favorevole aliquota al solo personale cessato dal servizio con anzianità, al 31/12/1995, ricompresa tra i 15 e 20 anni di servizio utile.

Le decisioni meritano di essere segnalate perché il giudizio su successive analoghe controversie è stato poi sospeso a causa della sottoposizione alla valutazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti della controversa questione applicativa degli artt.44 o 54 del d.p.r. 1092/1973 al personale militare collocato in quiescenza con anzianità retributiva diversa da quella ricompresa tra i 15 e 20 anni.

Sentenza non definitiva n.18/2020

(procedimento per il riconoscimento dell'assegno di incollocabilità – termine di decadenza triennale ex art. 47 d.p.r. n. 639/1970).

Il giudice delle pensioni ha statuito che il termine decadenziale triennale previsto dalla legge per il riconoscimento giudiziale dell'assegno di incollocabilità rinviene il proprio *dies a quo* nella data di conclusione del procedimento attivato per la concessione dello stesso in via

amministrativa e non nella data di inoltro della relativa domanda.

Sentenza n.33/2020

(legitimatio ad causam, esclusione ai sensi dell'art 81 c.p.c.).

Con la succitata sentenza il giudice delle pensioni ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dagli eredi legittimi di persona deceduta per ottenere il riconoscimento, in favore di quest'ultima, del diritto pensionistico da questa invocato, non concesso e non impugnato giudizialmente, onde poi conseguirne i ratei maturabili *iure hereditatis*. La sentenza ha statuito la necessaria sussistenza, al fine del regolare esame del merito, della coincidenza tra il soggetto che propone la domanda giudiziale e quello che nella stessa domanda si afferma titolare di quel diritto. Se il ricorrente fa valere in giudizio un diritto altrui affermato come tale, e salva l'ipotesi di legittima sostituzione, viene accertato che l'ipotetico diritto azionato non appartiene a colui che agisce. Donde la conseguente pronuncia di inammissibilità dell'azione per difetto della titolarità attiva.

Sentenza 39/2020

(art 156 c.g.c. costituzione del convenuto).

Nel vagliare l'eccezione di inammissibilità dell'avversa memoria, sollevata dalla parte attrice, ex art. 156 c.g.c., per asserita tardività nella formulazione, nell'atto defensionale integrativo della precedente memoria della parte convenuta, di questioni di merito non dedotte nell'atto di costituzione in giudizio e replica, la sentenza ne ha disposto il rigetto, in quanto la valutazione del merito da parte del giudicante non è circoscritta agli argomenti svolti dalla parte convenuta, rientrando invece nella pienezza della facoltà di delibazione del *thema decidendum*.

Nel merito, la pronuncia ha affermato l'inapplicabilità dell'articolo 54 del d.p.r. 1092/73 a personale dipendente diverso dal personale militare (nel caso di specie Ministero della Giustizia).

Sentenza n. 41/2020

(criteri per l'applicazione delle Tab. A e B annesse al d.p.r. n. 915/1978, introdotti dall'art. 2 della l. n. 261/1991).

In materia di pensione privilegiata, l'art. 2 della l. n. 261/1991 prevede una presunzione relativa e non assoluta in ordine all'asserita interdipendenza tra infermità pensionata e sopravvenuta anche nel caso in cui le infermità ineriscano ad apparati cofunzionali ma per

eziopatogenesi non correlabili. Sulla base di detto principio, ed in conformità dell'esito della consulenza medico-legale precedentemente disposta, la sentenza ha respinto il ricorso per assenza di nesso di causalità tra la nuova patologia insorta e quella precedentemente già accertata come dipendente dal servizio.

1.3 I conti giudiziali

Nel corso del 2020 sono stati depositati nella segreteria della Sezione n. 1.124 conti giudiziali (n. 86 riferiti ad amministrazioni dello Stato e n. 1.038 relativi ad Enti locali, nonché alle Camere di commercio e alle ASL) che, aggiunti a quelli pendenti al 1° gennaio (n. 10.201), ne hanno determinato la consistenza complessiva a fine anno al numero di 11.325 che, al netto dei conti definiti nel corso dell'anno, risulta attualmente pari a 10.741. Infatti, nonostante l'emergenza sanitaria e la diminuzione della dotazione organica del personale amministrativo, e in specifico modo anche di quello addetto alla revisione delle contabilità e alla collaborazione con i magistrati istruttori, l'attività del settore è proseguita senza rallentamenti, comportando comunque la definizione di 584 conti, mantenendo, pertanto, sostanzialmente stabile il numero di conti pendenti.

I giudizi di conto, in quanto espressione originaria della funzione giurisdizionale attribuita alla Corte dei conti al momento della sua istituzione, sono stati sempre considerati di importanza "strategica" per il ruolo che la Corte svolge sul territorio e per questa ragione sono stati esaminati con cura anche in questo tempo difficile dalla crisi pandemica che dalla carenza di personale, nella convinzione che tale tipologia di giudizio permette di verificare, previo esame del giudice contabile, il legittimo impiego delle risorse pubbliche da parte di coloro che sono incaricati di effettuare le riscossioni o i pagamenti, ovvero abbiano in custodia beni pubblici, anche al fine di assicurare ai cittadini contribuenti la vigilanza sul corretto impiego del pubblico danaro.

È così proseguita l'analitica attività ricognitiva dell'anagrafe degli agenti contabili, prevista dall'art. 138 c.g.c., all'esito della quale sono stati comunicati all'Ufficio del Procuratore

regionale, ai fini della proposizione del previsto giudizio per resa di conto, gli elenchi dei numerosi agenti contabili che non risultavano aver depositato i conti relativi alla gestione di competenza. La mancata presentazione di conti giudiziali, come segnalata da questa Sezione alla Procura regionale, a seguito di verifica sulla banca dati dell'anagrafe degli agenti contabili, ha determinato nel corso del 2020 l'attivazione di 65 giudizi per resa di conto, quale specifico mezzo apprestato dall'ordinamento per evitare che l'inadempimento del contabile si traduca nell'impossibilità di instaurazione del giudizio di conto: si tratta di un procedimento autonomo finalizzato al deposito tempestivo delle contabilità da esaminare, e quindi, come anche previsto espressamente nel codice di giustizia contabile, da valorizzare nel contesto del rafforzamento delle garanzie per la corretta gestione del denaro pubblico.

I suddetti giudizi per resa di conto hanno affrontato la questione relativa all'imposta di soggiorno, in linea con quanto stabilito dalle Sezioni riunite (Sent. 22-09-2016, n. 22), secondo cui il gestore di strutture alberghiere riveste la qualifica di agente contabile qualora venga incaricato - sulla base dei regolamenti comunali previsti dall'art. 4, comma 3, del D. lgs. n. 23/2011 - della riscossione e del conseguente riversamento nelle casse comunali dell'imposta di soggiorno corrisposta da coloro che alloggiano in dette strutture, ed è tenuto conseguentemente alla resa del conto giudiziale della gestione svolta.

La Sezione, in sede monocratica, accertato l'obbligo di rendere il conto giudiziale, ha deciso sul punto, emettendo decreti di fissazione del termine per il suo deposito da parte dei soggetti esercenti attività alberghiera nel Comune di Matera, decreti poi inviati a cura della Procura, all'Amministrazione di appartenenza del contabile per la notifica a termini di legge agli agenti contabili inadempienti. Sono state presentate anche due opposizioni a tali decreti, depositate nel mese di dicembre 2020 ed esaminate in udienza collegiale nel gennaio 2021, già definite con sentenza. Per gli altri giudizi di resa sono in corso le attività di notifica a carico dell'ente impositore e pertanto gli stessi saranno definiti nel corso del 2021.

Nell'attività istruttoria, stante l'assoluta sproporzione del carico giacente in rapporto al numero di personale di revisione addetto a tale settore di attività, è stato privilegiato l'esame dei conti giudiziali secondo i criteri stabiliti con il decreto presidenziale n. 1/2020, con il quale, ad inizio anno, sono state fissate, ai sensi dell'art. 145, comma 2 del c.g.c., le priorità a cui i magistrati relatori hanno dovuto attenersi nella pianificazione dell'esame dei conti giudiziali. L'attività della Sezione si è compendiate nella formulazione di n. 88 fogli di rilievo, note

istruttorie e rilievi di vario genere, con i quali sono stati rappresentati i riscontrati profili di irregolarità e nella redazione di 474 relazioni, con cui è stato proposto il discarico dei conti ovvero la loro estinzione, con emanazione di 584 Decreti presidenziali di identico contenuto, previo conforme parere del Procuratore regionale all'esito delle verifiche e delle valutazioni di sua competenza; è stato, inoltre, disposto il deferimento all'esame collegiale della Sezione di tre conti giudiziali che sono stati definiti con sentenza.

Nel complesso, sono stati, quindi, formalmente definiti n. 584 conti, di cui 151 sono conti erariali e 433 conti di enti locali: di questi, sono stati dichiarati estinti 287 conti, mentre ne sono stati approvati 297.

Particolare attenzione è stata prestata all'esame dei conti degli Enti locali, nei quali è dato riscontrare, più frequentemente, rispetto a quelli erariali, la presenza di irregolarità e, a volte, di vere e proprie frodi, ponendo particolare attenzione ai verbali degli organi di revisione, alle delibere di approvazione dei conti, alle segnalazioni pervenute da soggetti terzi e ai verbali di verifica di cassa. Infatti, sono state avviate alcune istruttorie relative a conti economali, emergendo indici sintomatici di ammanchi nelle casse di un Ente e irregolarità causative di danno erariale, per diverse migliaia di euro, dovuti alla sottrazione e al mancato riversamento nelle casse comunali del danaro introitato dall'agente contabile.

Sono invece stati definiti con la **sentenza 46/2020**, tre giudizi su conti compilati d'ufficio aventi ad oggetto la gestione presso il Comune di Policoro delle marche segnatasse e delle carte di identità per l'esercizio finanziario 2018. La gestione è stata caratterizzata dal decesso dell'agente contabile nel corso dell'esercizio, e dalla compilazione d'ufficio - da parte del Dirigente del Settore competente - di tre distinti conti, uno relativo al contabile deceduto, ed altri due rappresentativi dell'attività poi svolta dai soggetti che si sono succeduti nella gestione "di fatto" del servizio.

La pronuncia ha preliminarmente preso atto della necessità dell'esame collegiale dei conti, previa fissazione della relativa udienza, a mente di quanto disposto dall'art. 147 c. 3 c.g.c., trattandosi di conti comunque compilati d'ufficio.

Ha poi osservato che gli artt. 613 e ss. del R.D. 827/1924, che prevedono l'obbligo di resa del conto e la responsabilità degli eredi dell'agente contabile deceduto, vanno applicati facendo il necessario riferimento ai sopravvenuti principi della personalità della responsabilità e della intrasmissibilità di essa agli eredi ex art. 1 c. 1 l. n. 20/1994; da quanto innanzi, consegue la

necessità di una valutazione circa la sussistenza del debito e circa i presupposti per l'eventuale trasmissione di esso agli eredi - circoscritta alle ipotesi di illecito arricchimento del dante causa e del conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi - che richiede comunque un esame della regolarità del conto, che può essere utilmente svolto anche sulla base di conti compilati d'ufficio, come nella fattispecie esaminata. Infatti, in materia di conti giudiziali, sussiste l'interesse pubblico all'accertamento officioso della regolarità delle gestioni contabili, con particolare riguardo al principio di continuità delle gestioni, anche ai fini della esatta determinazione del carico contabile che deve essere assunto dal contabile subentrante. In altri termini, il giudizio sul conto e la conseguente declaratoria di regolarità o irregolarità si pone in misura funzionale e strumentale anche alla individuazione di eventuali resti o rimanenze da riprendersi nelle rendicontazioni delle gestioni successive a quelle dell'agente defunto. La sentenza, dopo aver accertato l'assenza di debito a carico degli agenti contabili, ha disposto l'approvazione dei conti resi, dichiarandone la regolarità.

2 DISPOSIZIONI NORMATIVE

La riflessione sull'attività della Corte dei conti, non può prescindere dalla rassegna delle più significative innovazioni normative, ed in particolare di quelle che incidono sullo svolgimento delle proprie funzioni.

L'emergenza sanitaria manifestatasi sin dai primi mesi dello scorso anno ha inciso, inevitabilmente, anche sullo svolgimento dell'attività giudiziaria e di controllo demandata alla magistratura contabile, e, conseguentemente, assumono rilievo i numerosi interventi del legislatore tesi a contenere il rischio e le conseguenze della grave pandemia in atto.

In tale contesto vanno ricordate le prime misure urgenti in materia di sospensione dei termini e rinvio delle udienze processuali introdotte dai **d.l. n. 9** e **d.l. n. 11** emanati nel mese di marzo 2020 (per quanto riguarda l'attività della Corte dei conti, in particolare rispettivamente rilevano rispettivamente l'art. 10 e l'art. 4), nonché la più articolata disciplina per lo svolgimento dell'attività istituzionale con modalità idonee a contenere i rischi di contagi, introdotta dall'art. 85 del **d. l. 17 marzo 2020 n. 18**. La predetta norma, tra l'altro, ha previsto la possibilità di svolgere le udienze e le adunanze mediante collegamenti da remoto, quella di definire i giudizi in materia pensionistica senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, salva espressa richiesta di una delle parti di discussione orale, nonché la possibilità per il Pubblico Ministero contabile di svolgere, nella fase istruttoria e pre-processuale, le audizioni dei presunti responsabili e dei soggetti informati sui fatti oggetto di indagine avvalendosi di collegamenti da remoto; da sottolineare che per il controllo preventivo di legittimità non è stata disposta alcuna sospensione dei termini, bensì soltanto la formazione di collegi deliberanti più snelli per il controllo sugli atti delle amministrazioni centrali dello Stato. L'art. 122 del succitato d.l. n. 18 ha escluso dal controllo della Corte dei conti gli atti negoziali del Commissario straordinario per l'emergenza epidemiologica, nonché limitato la responsabilità amministrativo-contabile del Commissario straordinario e del Comitato tecnico scientifico ai soli casi di accertato comportamento doloso.

La limitazione dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativo contabile ha poi assunto portata generale, sia pure limitata nel tempo, con l'emanazione del **d.l. 16/7/2020 n. 76** (c.d. "decreto semplificazioni"), convertito in l. n. 120/2020.

In particolare, l'art. 21 del richiamato provvedimento normativo introduce due distinte norme

relative alla responsabilità amministrativa demandata alla cognizione del giudice contabile.

La prima, modificando l'art. 1, c. 1, della l. n. 20/1994, dispone che *“la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”* (comma 1 del succitato art. 21); pertanto introduce una nozione penalistica del dolo, come delineata dall'art. 43 c.p., sgombrando dal campo applicativo quel diverso indirizzo di parte della giurisprudenza contabile che faceva invece riferimento al c.d. dolo contrattuale, ritenendo sufficiente per la sua integrazione la sussistenza della sola volontà e consapevolezza di violare un obbligo di servizio, e non anche quella di provocare un danno.

Il comma 2 del medesimo articolo prevede che, per i fatti posti in essere dalla data di entrata in vigore del d.l. e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità amministrativa sia limitata, per le fattispecie commissive, ai soli fatti dolosi, a differenza delle condotte omissive o inerti, per le quali è rimasta immutata la precedente disciplina che prevede la responsabilità anche per i comportamenti gravemente colposi.

La *ratio* della norma è stata individuata nella necessità di alleggerire il peso della responsabilità sugli amministratori pubblici per superare la c.d. *“burocrazia difensiva”* ovvero *“paura della firma”*, e disincentivare l'inerzia da parte dell'amministrazione, particolarmente gravi in un periodo di emergenza che, invece, richiederebbe l'esercizio celere e tempestivo delle funzioni e dei compiti amministrativi.

Sul punto è utile richiamare i principi espressi dalla Corte Costituzionale, ove si afferma: *“ può ritenersi ormai acquisito il principio dell'ordinamento... secondo cui la imputazione della responsabilità ha come limite minimo quella della colpa grave (prevista, in via generale, insieme all'imputazione per dolo). In realtà, non è conforme ai principi dell'ordinamento, quale configurato nell'attuale sistema normativo, attenuare ulteriormente, in via generale, i casi di responsabilità per colpa grave.”* (Sent. n. 340/2001).

Con ciò non si vogliono certo adombrare dubbi di costituzionalità della norma, considerando anche che la natura eccezionale e transitoria potrebbe condurre a ritenere assente, nella specie, detto vizio (cfr. Corte Costituzionale n. 167/2020), bensì esprimere perplessità su una disposizione che individua nella previsione della responsabilità amministrativa la principale causa della farraginosità e lentezza dell'attività amministrativa, in quanto le cause di quest'ultima andrebbero invece ricercate nell'ipertrofia legislativa, nella frammentazione delle competenze, nella tortuosità dei processi decisionali, nella cattiva distribuzione del personale,

spesso mal reclutato e gestito eludendo effettivi criteri meritocratici, nel groviglio e nella stratificazione delle regole di azione che imbrigliano l'attività amministrativa, contribuendo a renderla lenta, tortuosa, farraginosa ed inefficace.

La Corte costituzionale, soffermandosi proprio sul rapporto esistente tra responsabilità e "burocrazia difensiva", ha efficacemente riassunto la funzione della responsabilità amministrativa: *"nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza [la responsabilità] risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo"* (Sent. n. 371/1998).

Il "punto di equilibrio" richiamato dalla Consulta non può certo essere trovato attraverso interventi sporadici e disorganici, che dispongono deroghe o sospensioni temporanee di regole, che si risolvono nell'introduzione di vaste aree di sostanziale irresponsabilità per comportamenti connotati da marcata imperizia, imprudenza e negligenza nella gestione delle risorse economiche della collettività (integranti la colpa grave), e non incidono, invece, sui noti e reali mali che affliggono l'attività amministrativa, precedentemente, sia pur brevemente e sommariamente, ricordati.

Altre norme contenute nel succitato d.l. n. 76 hanno riguardato le funzioni della Corte di Conti; tra esse le disposizioni tese ad accelerare le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, che prevedono altresì che la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possano essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale (artt. 1 e 2).

L'art. 9 introduce il controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti di natura regolatoria, ad esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dai Commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 4, comma 1, del DL n. 32 del 2019 per la realizzazione degli interventi infrastrutturali caratterizzati da un rilevante impatto sul tessuto socio-economico.

Incidono invece sulle attività demandate alle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, preposte alla verifica dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale dei Comuni in crisi finanziaria, l'art. 17 del d.l. n. 76, che, al fine di mitigare gli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria sui bilanci degli enti locali, dispone il rinvio delle valutazioni sull'idoneità del percorso di congruenza intrapreso per il recupero delle condizioni di riequilibrio, così come

programmate nei piani precedentemente approvati.

Da menzionare, poi, l'art. 22 del più volte richiamato d.l. n. 18, che demanda alla Corte di conti il "controllo concomitante" (da effettuarsi su gestioni pubbliche in corso di svolgimento) "*sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*"; da rilevare che il legislatore, nell'intento di limitare l'analisi a quei fenomeni che abbiano maggiore rilevanza (qualificandoli "principali"), non delimita con sufficiente chiarezza il perimetro dell'attività di controllo introdotta.

Ulteriori disposizioni tese a ridurre gli effetti dell'emergenza sanitaria sugli Enti locali interessati da piani di riequilibrio finanziario pluriennale sono contenute nel **d.l. n. 104/2020**, che all'art. 53 prevede per detti Enti un sostegno finanziario, istituendo un apposito "fondo", e disponendo altresì la sospensione, sino al 30 giugno 2021, dei termini assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti; non può sfuggire che quest'ultima disposizione porta ad una sostanziale sospensiva delle funzioni di controllo della Corte dei conti sui Comuni che versano in situazioni di precario equilibrio finanziario e sui quali, conseguentemente, appare invece maggiore l'esigenza di un controllo da parte della magistratura contabile.

Per dare adeguata risposta all'accresciuta esigenza di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti pubblici di carattere strategico, l'art 5 del **d.l. n. 28/2020** ha istituito presso la Corte dei conti la "Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati", per svolgere le funzioni di verifica, già precedentemente ma più genericamente affidate ad un "ufficio organizzato" della stessa Corte, dall'art. 162, c. 5, del codice dei contratti pubblici.

Ha inciso profondamente sugli effetti delle sentenze emesse dalle Sezioni Riunite in speciale composizione, ed in unico grado, ai sensi dell'art. 11, c. 4 lettera b), sui ricorsi prodotti dai soggetti interessati avverso la loro inclusione nell'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, predisposto annualmente dall'ISTAT, l'art. 5 del **d.l. n. 154/2020**, limitando gli effetti delle pronunce "*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*". Considerato che detto Elenco formato dall'ISTAT individua le unità che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, che viene poi comunicato periodicamente alla Commissione Europea (Eurostat), al fine di consentire il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, la norma sostanzialmente limita ai soli effetti interni il

giudicato delle Sezioni Riunite in materia, escludendo i riflessi nell'ambito comunitario, con il dichiarato intento *“di ottemperare correttamente alle sentenze della Corte dei Conti e di preservare al contempo l'integrità delle statistiche compilate secondo le regole europee e la correttezza delle stime”* (in tal senso la relazione illustrativa della norma).

3 LA GIURISPRUDENZA

Oltre che nelle leggi, lo svolgimento della funzione giurisdizionale trova naturale riscontro anche nei principi elaborati dalla giurisprudenza.

In particolare, ai fini dell'individuazione della latitudine e dei contenuti delle attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti, vengono in rilievo gli approdi della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione, mentre assumono essenzialmente funzione nomofilattica le pronunce delle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

3.1 La giurisprudenza della Corte costituzionale

Diverse ed interessanti sono le pronunce del Giudice delle leggi, intervenute nel 2020, nelle materie afferenti alle funzioni giurisdizionali e di controllo cointestate alla Corte dei conti.

Con riferimento alle sentenze riguardanti la funzione giurisdizionale, assume rilievo innanzitutto la **Sentenza n. 41/2020**, emessa all'esito di un giudizio promosso da un'ordinanza della Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, che aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 31 del Codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016). In particolare, ad avviso del rimettente, il combinato disposto di tali disposizioni, impedendo la compensazione delle spese processuali nel giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti anche nel caso di proscioglimento del convenuto nel merito (comma 2), in caso di sussistenza di gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle, tassativamente indicate, che la consentono (comma 3: soccombenza reciproca, assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza, definizione del giudizio esclusivamente sulla base di questioni pregiudiziali o preliminari), violerebbe il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), il canone del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.) e il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, primo comma, Cost.). Nell'argomentare le ragioni del deferimento, il rimettente aveva tra l'altro fatto ampi riferimenti ai principi espressi dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 77/2018, che aveva modificato le disposizioni di analogo

tenore contenute nell'art. 92 del c.p.c.. La sentenza ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate, poiché il giudice *a quo* non aveva adeguatamente illustrato le ragioni per cui l'addizione invocata avrebbe condotto, nella fattispecie sottoposta al suo esame, quantomeno a valutare una pronuncia di compensazione delle spese di lite.

La **sentenza n. 61/2020** è stata sollecitata da un'ordinanza della Sezione giurisdizionale per l'Umbria con riferimento all'art. 55-*quater*, comma 3-*quater* del d.lgs. n. 165/2001 inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116/2016, in attuazione della delega recata dall'art. 17 della l. n. 124/2015. Nel solco delle disposizioni succedutesi negli ultimi anni per contrastare il fenomeno dell'assenteismo nelle pubbliche amministrazioni, la norma prevedeva che nel caso di false attestazioni della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, la Procura della Corte dei conti dovesse esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine della P.A., la cui quantificazione era rimessa alla valutazione equitativa del giudice, in misura non inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento al dipendente responsabile. La sezione umbra della corte dei conti aveva dubitato della legittimità costituzionale della norma, sia con riferimento alla violazione dell'art. 76 della Cost., incidendo essa sulla materia della responsabilità amministrativa non prevista dalla legge di delegazione n. 124/2015, sia con riferimento all'art. 3 della Cost., in quanto fissava una soglia sanzionatoria inderogabile nella misura minima, che sarebbe potuta risultare sproporzionata in presenza di condotte marginali e di tenue offensività in concreto, con conseguente violazione dei principi di proporzionalità e gradualità sanzionatoria. Il giudice delle leggi si è soffermato soltanto sul primo aspetto evidenziato dal giudice rimettente, condividendone la prospettazione, e dichiarando incostituzionale la norma per l'eccesso di delega in cui è incorso il legislatore, delegato ad intervenire in materia di procedimento disciplinare, ma non ad introdurre nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa.

Le Sezioni Riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2018, avevano sollevato questione di costituzionalità di alcune leggi della Provincia autonoma, (art. 92 l. n. 12/1983 e art. 18 l. n. 3/1999 come modificato dall'art. 28 della l. n. 1/2014) che disponevano la possibilità di rimborso delle spese sostenute da dipendenti ed amministratori per attività difensive svolte, anche nelle fasi preliminari, di

giudizi civili, penali e contabili, nei quali erano coinvolti in relazione al servizio o mandato svolto. Secondo il Giudice rimettente le norme violavano gli artt. 3 e 117 Cost., in quanto incidenti in materia che richiedono una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale e che rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato; la disciplina censurata, inoltre, nell'ampliare le ipotesi di rimborso rispetto a quanto previsto dalla legge statale, avrebbe determinato un aggravio della spesa, riverberandosi negativamente sugli equilibri di bilancio, in violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.. Il Giudice delle leggi non ha condiviso le argomentazioni esposte nell'ordinanza di deferimento, e, con **Sentenza n. 189/2020**, nel dichiarare in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni sollevate, ha evidenziato che le norme non incidono sul rapporto di impiego, riservato alla competenza statale, bensì sul rapporto di servizio, involgendo profili "pubblicistico-organizzativi", rientranti nella competenza legislativa delle Regioni e Province autonome, ed inoltre apparivano tese alla realizzazione dell'interesse generale di sollevare i funzionari pubblici - che avessero agito in nome, per conto e nell'interesse dell'amministrazione - dal timore di eventuali conseguenze giudiziarie connesse all'espletamento delle loro attività istituzionali.

Diverse e sempre di notevole interesse le pronunce del Giudice delle leggi intervenute lo scorso anno in materia di contabilità pubblica, spesso sollecitate dalla Corte dei conti, quale giudice rimettente.

Le Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti - nell'ambito di un giudizio originato da un ricorso del Comune di Napoli contro una delibera della Sezione regionale di controllo della Campania che aveva accertato il difetto di copertura di alcune partite di spesa, assumendo misure interdittive - aveva sollevato questione di legittimità dell'art. 2, c. 6, del d.l. n. 78/2015, nella parte in cui consentiva l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità con modalità ritenute lesive degli artt. 81, 97 c. 1 e 119 c. 6 della Cost.. La Consulta, con **Sentenza n. 4/2020**, ha condiviso la prospettazione del giudice rimettente, puntualizzando che le anticipazioni di liquidità sono utilizzabili dagli enti locali in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio, trattandosi di prestiti di carattere eccezionale finalizzati unicamente a rafforzare la cassa quando l'ente non riesca a pagare le passività accumulate negli esercizi precedenti. La Corte ha così ribadito il divieto di utilizzare le anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione e per assicurare nuove forme di copertura giuridica della spesa, evidenziando in particolare che

l'inidoneità delle anticipazioni a rimuovere situazioni di deficit strutturale deriva non solo dal contrasto con l'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, ma anche da dati elementari dell'esperienza, secondo cui solo un investimento efficace può assicurare, attraverso positivi effetti sul patrimonio della comunità di riferimento, la compensazione con i debiti che si contraggono attraverso l'assunzione del prestito. Nell'ambito della pronuncia, la Consulta ha anche avuto modo di ribadire la distinzione tra le funzioni esercitate dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti: alla prima spetta la funzione di uniformare l'attività consultiva quando nelle sezioni regionali di controllo si crea un contrasto sulle modalità applicative delle tecniche contabili; alle seconde il sindacato giurisdizionale sui controlli di legittimità/regolarità che le Sezioni regionali della Corte dei conti esercitano sugli enti territoriali. Ciò con giurisdizione di merito in unico grado e in via esclusiva come previsto nel nuovo Codice di giustizia contabile. Sono stati poi chiariti gli effetti della sentenza sulla gestione contabile degli enti locali che abbiano applicato le norme illegittime ai propri disavanzi, fissando per ciascuno di essi l'obbligo di rideterminare correttamente i propri disavanzi e provvedere agli accantonamenti secondo le disposizioni vigenti al tempo di ciascuno dei pregressi esercizi. Da sottolineare infine, che – prendendo spunto da alcuni argomenti difensivi svolti dal comune di Napoli - la sentenza ha rivolto un monito al legislatore statale sulla necessità di attuare concretamente il dettato costituzionale dell'articolo 119 della Costituzione in termini di trasferimento delle risorse in favore delle comunità territoriali con minori capacità fiscali per abitante, al fine di consentire l'effettiva erogazione dei servizi e delle prestazioni costituzionalmente necessarie, con ciò ribadendo le esigenze solidaristiche nei confronti delle comunità meno abbienti, più volte richiamate dal Giudice delle leggi negli ultimi anni.

La **Sentenza n. 112/2020** è stata sollecitata da un'ordinanza di deferimento emessa dalla Sezione di controllo per la Basilicata, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2017; la questione ha riguardato l'art. 2, c. 2 e 6, e l'art. 6, c. 1 e 2, della legge della Regione Basilicata n. 7/2001 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata), ed è stata sollevata in esito all'avvenuto riscontro del progressivo aumento dell'aggregato di spesa relativo al personale regionale, determinato dall'incremento della voce relativa al personale giornalistico "contrattista a tempo indeterminato", il cui costo era cresciuto negli esercizi 2014-2017,

nonostante l'invarianza (e nell'esercizio 2017, la diminuzione) del numero di unità utilizzate. Secondo il Giudice rimettente, la previsione dell'applicazione del contratto di lavoro dei giornalisti, in luogo di quello del comparto funzioni locali, come prescritto dalla contrattazione collettiva nazionale, avrebbe invaso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile, tra cui rientra il trattamento economico dei dipendenti pubblici, e avrebbe determinato un incremento illegittimo della spesa per il personale, in quanto privo di copertura e disposto in assenza dei presupposti normativi, idoneo ad alterare gli equilibri economico finanziari dell'ente. Nel condividere la prospettazione del Giudice rimettente e nel dichiarare l'incostituzionalità della segnalata normativa regionale, la Consulta ha richiamato l'attenzione sulle particolari problematiche connesse alla peculiare posizione dei giornalisti che siano pubblici dipendenti, problematiche rientranti nella sicura competenza statale, che vanno affrontate nelle competenti sedi della contrattazione collettiva del pubblico impiego, al fine di considerare adeguatamente le oggettive esigenze e peculiarità dell'attività giornalistica e delle sue modalità di espletamento, nell'ambito dell'assetto organizzativo della pubblica amministrazione.

La **Sentenza n. 115/2020**, originata da un'ordinanza di deferimento della Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione Calabria, ha posto un'ulteriore, ed auspicabilmente definitivo, tassello all'annosa vicenda dello squilibrio finanziario in cui da molto tempo versa il Comune di Reggio Calabria. Era stata portata all'esame del Giudice delle leggi la legittimità costituzionale dell'art. 38 del d. l. n. 34/2019, convertito in l. n. 58/2019 (c.d. decreto salva Reggio Calabria) nella parte disciplinante il rapporto passività/impegni e la durata del piano di riequilibrio. L'eccessivo allungamento dei termini originariamente posti a base del ricorso all'originario predissesto, ha indotto la Consulta a censurare i ricorrenti tentativi degli amministratori di disimpegnarsi dal peso delle gestioni finanziarie di loro competenza e di deresponsabilizzarsi dal dovere di risanamento dell'ente con conseguente spostamento dell'onere relativo sulle generazioni future. Ciò in palese violazione dei principi di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo, da doversi ispirare alla continua ricerca della stabilità economica di media e lunga durata dell'ente cui si è preposti (come già sottolineato con la precedente sentenza n. 18/2019), e di quei principi che sanciscono la sana gestione finanziaria del bilancio e la corretta copertura pluriennale della spesa. Pertanto, la pronuncia ha confermato l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedono una irrazionale

dilazione dei tempi di attuazione degli strumenti di riequilibrio (addirittura sino a trenta anni, poi ritornati a venti a seguito della già richiamata sentenza della Consulta n. 18/2019) con conseguente violazione del principio di equilibrio di bilancio, nelle «declinazioni» di equilibrio dinamico ed intergenerazionale.

La questione decisa con **Sentenza n. 244/2020**, era stata sollevata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione per l'esercizio finanziario 2018, che dubitava, sotto vari profili, tra i quali l'invasione di sfere di competenze statali esclusive, della legittimità costituzionale di alcune disposizioni di leggi della Regione Emilia-Romagna sulla cui base sono state autorizzate spese, iscritte in due capitoli del citato rendiconto, necessarie al pagamento dell'integrazione regionale al trattamento di fine servizio (TFS) dei dipendenti regionali.

Nel dichiarare in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni sollevate, il Giudice delle leggi ha avuto modo di chiarire che nel giudizio di parificazione, si procede alla verifica che le spese effettuate nell'esercizio finanziario dell'anno trascorso, indicate nei vari capitoli, siano conformi alle leggi di bilancio (annuali e pluriennali) e rispettose delle autorizzazioni di spesa e dei vincoli di bilancio, di competenza e di cassa inerenti a quello specifico esercizio finanziario, e che la decisione di parificazione conferisce certezza solo al rendiconto parificato, vale a dire quello relativo allo specifico esercizio finanziario, ed attesta, a tal fine, che non sono più modificabili i relativi risultati. Non può, pertanto, ritenersi precluso il giudizio di parificazione inerente a capitoli di spesa contenuti nel rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2018 per effetto delle decisioni di parifica relative ad esercizi finanziari precedenti. In materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa la Corte ha poi puntualizzato che le nuove e più penetranti modalità procedurali di garanzia del precetto costituzionale, stabilite dalla legge n. 196/2009 non possono costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione.

Di particolare interesse, anche in considerazione del rilievo e del valore sociale dei principi nell'occasione espressi, sono le pronunce della Consulta intervenute in materia di spesa sanitaria, materia che, l'attuale emergenza pandemica, ha ulteriormente posto al centro degli interessi di ognuno e del dibattito scientifico ed istituzionale.

Con **Sentenza n. 62/2020** il Giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge della Regione Sicilia n. 8/2018 (c.d. legge di stabilità) che prevedevano

un'utilizzazione diversa dei fondi rispetto allo scopo di finanziare i livelli essenziali di assistenza sanitaria e ospedaliera (LEA). Ma, in disparte la specifica fattispecie esaminata, la Corte ha colto l'occasione per chiarire la portata del diritto alla tutela della salute, dei livelli essenziali che rispetto a questo diritto devono essere garantiti e, soprattutto, delle modalità di finanziamento degli stessi, soffermandosi in tema di finanziamento e di garanzia dei LEA, e sui collegamenti di queste decisioni di politica sanitaria con l'obiettivo costituzionale dell'equilibrio di bilancio.

La Consulta ha evidenziato che la determinazione dei livelli essenziali di assistenza socio-sanitaria (LEA) è un obbligo del legislatore statale ma la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni. Perciò la fisiologica dialettica tra questi soggetti dev'essere improntata dalla leale collaborazione per assicurare il miglior servizio alla collettività. Ha poi sottolineato "la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni" in ossequio al principio costituzionale che pone al centro "la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario". Ha inoltre affermato il principio della previa programmazione del fabbisogno finanziario e dell'obbligo di monitoraggio continuo per verificare la sufficienza delle risorse e la resa delle prestazioni secondo gli standard previsti dalla legge e dal Dpcm sui LEA.

Lo scenario prospettato dalla Consulta è dunque quello di un sistema articolato in cui la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA siano assicurati "dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione": Stato e Regioni; un modello ideale ma spesso non applicato, come si evince dal costante appello alla "leale collaborazione", che evidentemente la Consulta ritiene del tutto insufficiente, alla luce dei conflitti di attribuzione in materia sui quali è frequentemente chiamata ad esprimersi. La presenza di due livelli di governo (Stato e Regioni) rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi "necessari" ed incompressibili, inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica. Nello stesso solco si pone la **Sentenza n. 72/2020**, che ha dichiarato illegittime alcune

disposizioni della legge della Regione Puglia n. 6/2019, in quanto restringevano l'ambito dei LEA, da ritenersi invece, questo, incompressibile e fissato dallo Stato al fine di garantire prestazioni minime uniformi su tutto il territorio nazionale.

Principi ribaditi anche nella **Sentenza n. 91/2020**, ove la Corte, chiamata a decidere sulla conformità alla Costituzione di alcune norme della legge della Regione Piemonte n. 16/2019 – che, secondo la prospettazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri che aveva promosso la questione, avrebbe introdotto nuovi e diversi indicatori, rispetto a quelli fissati uniformemente su tutto il territorio nazionale dallo Stato, per determinare la quota di compartecipazione degli assistiti al costo di alcune prestazioni sanitarie (c.d. *tickets*) – non ha dichiarato incostituzionale le norme soltanto perché era possibile fornire di esse una interpretazione costituzionalmente orientata.

Emerge quindi una conferma della giurisprudenza costituzionale che affranca il diritto sociale alla salute dai vincoli di bilancio, ribadendo che è «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275/2016), confermando così il Giudice delle leggi anche il proprio ruolo di garante dei diritti sociali.

Di particolare interesse per le funzioni svolte dalla Corte dei conti in materia pensionistica, sono naturalmente le pronunce della Consulta sull'argomento.

Ulteriore riscontro dell'attenzione della Consulta sui diritti delle classi più deboli e svantaggiate, si rinviene nella **Sentenza n. 152/2020**, ove si afferma che la misura della pensione di inabilità prevista dall'art. 12 della l. n. 118/1971 per le persone totalmente inabili al lavoro per effetto di gravi disabilità (nel caso che aveva originato lo scrutinio di costituzionalità 285,66 euro mensili) è manifestamente insufficiente ad assicurare agli interessati il «minimo vitale» e non rispetta, dunque, il limite invalicabile del nucleo essenziale e indefettibile del «diritto al mantenimento», garantito ad «ogni cittadino inabile al lavoro» dall'art. 38, c.1 della Costituzione. La Corte, dopo aver puntualizzato di non poter procedere ad una diretta e autonoma rideterminazione del correlativo importo, poiché un tale intervento manipolativo invaderebbe l'ambito della discrezionalità riservata al legislatore, passando a scrutinare la questione sollevata in via subordinata dalla Corte rimettente, avente ad oggetto l'art. 38, c. 4, della l. n. 448/2001, ha statuito che il cosiddetto «incremento al milione» (pari a 516,46 euro) da tempo riconosciuto, per vari trattamenti pensionistici, dal citato articolo 38 c.4,

debba essere assicurato agli invalidi civili totali senza attendere il raggiungimento del sessantesimo anno di età, come invece previsto dalla legge. La Consulta ha anche puntualizzato l'irretroattività degli effetti della propria pronuncia, nonché la possibilità, per il legislatore, di rimodulare la disciplina delle misure assistenziali vigenti, purché idonee a garantire agli invalidi civili totali l'effettività dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione.

Le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti della Lombardia e dell'Abruzzo avevano sollevato questioni incidentali di legittimità costituzionale della disciplina del blocco degli incrementi retributivi sia automatici, sia legati a progressioni nella qualifica, nel quinquennio 2011-2015, introdotta dal d.l. n. 78/2011, e poi confermata dal legislatore negli anni successivi, nella parte in cui tali norme non prevedevano la valorizzazione nel trattamento di quiescenza degli incrementi a far data dalla cessazione dal servizio. La **Sentenza n. 167/2020** ha ritenuto in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni sollevate, evidenziando che rientra nella discrezionalità del legislatore esercitata nelle sue scelte di politica economica concernenti il livello dei trattamenti pensionistici - nei limiti consentiti dall'esigenza dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, primo comma, Cost.) e nel rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) - prevedere, come condizione di miglior favore, la riliquidazione dei trattamenti di quiescenza includendo anche la quota di retribuzione che sarebbe spettata ai pubblici dipendenti in assenza del censurato blocco stipendiale, escludendo altresì che dette misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici avessero natura tributaria.

La Corte costituzionale ha anche esaminato le questioni di legittimità delle misure di contenimento della spesa previdenziale disposte dalla legge di bilancio 2019 a carico delle pensioni di elevato importo, sollevata da diverse Sezioni territoriali della Corte dei conti e dal tribunale di Milano.

Le questioni avevano ad oggetto la limitazione della rivalutazione automatica per il triennio 2019-2021 delle pensioni superiori a determinati importi ("raffreddamento della perequazione") disposto dall'art. 1, c. 260, della l. 145/2018, e la decurtazione percentuale per cinque anni delle pensioni superiori a 100.000 euro lordi annui ("contributo di solidarietà") introdotto dall'art. 1, c. 261 della medesima legge. Il Giudice delle leggi, con **Sentenza n. 234/2020**, ha ritenuto legittimo il "raffreddamento della perequazione", in quanto ragionevole e proporzionato. Ha ritenuto legittimo anche il "contributo di solidarietà", escludendo che

avesse natura tributaria, ma non per la durata quinquennale prevista, perché eccessiva rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione dello Stato; sul punto ha evidenziato che sussiste un limite di ordine temporale, poiché la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità; pertanto ha limitato la durata del contributo di solidarietà ad un triennio, facendo riferimento all'orizzonte temporale del bilancio di previsione dello Stato.

3.2 La giurisprudenza della Corte di Cassazione

La necessità di individuare gli ambiti entro i quali può agire la Magistratura contabile, configura una problematica sempre attuale, continuamente dibattuta in dottrina e in giurisprudenza, la cui importanza non è solo speculativa, ma è anche finalizzata ad offrire a tutela da offrire alla collettività: in tale perimetro assumono, naturalmente, particolare valenza le pronunce della Suprema Corte di Cassazione, quale Giudice della giurisdizione.

A delimitare l'ambito dei "Giudizi ad istanza di parte" previsti dagli artt. 172 e ss. c.g.c. sono intervenute le **Ordinanze S.U. n. 5595/2020 e n. 22810/2020**, che ha definito gli stessi una categoria residuale, aperta, giudizi che possono essere instaurati avanti il giudice contabile ad iniziativa di soggetti diversi dal pubblico ministero, con l'unico limite costituito dalla materia assegnata alla giurisdizione della Corte dei conti; evidenziano altresì le richiamate ordinanze che la giurisdizione contabile ha natura tendenzialmente generale, dotata di propria *vis expansiva* in difetto di espresse limitazioni legislative, in materia di contabilità pubblica.

Di particolare interesse l'**Ord. S.U. n. 7009/2020** che, nel confermare il consolidato indirizzo giurisprudenziale sulla sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti del privato percettore di contributi pubblici che li distolga dalla programmata destinazione, ne ribadisce la sussistenza anche in ipotesi di azione di responsabilità erariale promossa per la restituzione alla Commissione europea dei contributi comunitari erogati in via diretta; puntualizza la Suprema Corte che l'alveo della giurisdizione della Corte dei conti non è limitato al solo danno

arretrato allo Stato o ad altro ente pubblico nazionale, ma si estende all'intero importo finanziato, attesa l'estensione dell'ambito dell'azione di responsabilità operata dall'art. 1, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, di cui non è consentita una discriminazione applicativa in funzione del carattere sovranazionale dell'amministrazione tutelata ovvero della natura del contributo erogato, dovendosi anzi - in applicazione del principio di assimilazione, in forza del quale gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali - assicurare, per la tutela dei medesimi beni giuridici, le stesse misure previste dal diritto interno.

Ha trovato ulteriori affermazioni il principio del c.d. "doppio binario" secondo il quale la coesistenza e la reciproca indipendenza dell'azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario si giustifica per la diversità degli interessi rispettivamente tutelati: la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria; la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della amministrazione attrice. In applicazione di detto principio, la **Sentenza S.U. n. 21992/2020** ha confermato nella fattispecie esaminata la giurisdizione del giudice ordinario precedentemente adito, affermando che *" l'azione di responsabilità contabile nei confronti dei sanitari dipendenti di un'azienda sanitaria non è sostitutiva delle ordinarie azioni civilistiche di responsabilità nei rapporti tra amministrazione e soggetti danneggiati, sicché, quando sia proposta da una azienda sanitaria domanda di manleva nei confronti dei propri medici, non sorge una questione di riparto tra giudice ordinario e contabile, attesa l'autonomia e non coincidenza delle due giurisdizioni"*.

Ulteriore conferma del c.d. "doppio binario" si rinviene nell'**Ord. S.U. n. 16722/2020** che ha ribadito la reciproca indipendenza delle azioni civili e contabili per il ristoro del danno all'immagine della P.A., anche quando le stesse investano i medesimi fatti materiali, declinandosi il relativo rapporto in termini di alternatività, laddove la diversità di funzioni e presupposti esclude che possa prospettarsi una violazione del principio del *ne bis in idem* anche alla luce della giurisprudenza Cedu, fermo restando il limite del divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie. La sentenza ha altresì puntualizzato che il giudizio civile può essere instaurato anche allorquando il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile sia già

arrivato a decisione, ove quest'ultimo non sia stato definito con pronuncia di condanna al ristoro completo del pregiudizio.

Sempre in tema di rapporti tra giurisdizione contabile e civile, è intervenuta l'**Ord. S.U. n. 7737/2020** che - esaminando una fattispecie di responsabilità di pubblico dipendente per lo svolgimento di un incarico esterno non autorizzato ex art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 - ha posto il principio secondo il quale la domanda della P.A. di appartenenza, volta ad ottenere il versamento dei corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario non soltanto quando venga proposta, come pure previsto dalla legge, nei confronti del soggetto erogante (il quale, in quanto estraneo alla PA, non è evocabile in giudizio a titolo di responsabilità erariale avanti alla Corte dei conti), ma anche quando venga proposta nei confronti del dipendente stesso al fine di recuperare un credito che ha natura sanzionatoria *ex lege*, in funzione del rafforzamento degli obblighi di fedeltà ed esclusività al quale il medesimo è tenuto; e ciò anche dopo l'introduzione, nell'articolo 53 del d.lgs. n. 165/2001, del co. 7 *bis*, disposta dalla l. n. 190/2012 (secondo il quale il mancato riversamento dei compensi non autorizzati costituisce ipotesi di responsabilità erariale espressamente attribuita alla giurisdizione della Corte dei conti) qualora la domanda abbia ad oggetto il recupero di compensi non autorizzati percepiti in epoca antecedente a tale novella normativa. Sussiste invece la giurisdizione contabile allorquando la domanda venga proposta, nei confronti del dipendente, non dall'ente di appartenenza ma direttamente dalla Procura regionale della Corte dei conti, posto che in tal caso la domanda trova giustificazione nel danno erariale conseguente alla violazione del dovere strumentale di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extralavorativi, e del conseguente obbligo di riversare alla PA i compensi ricevuti, trattandosi di prescrizioni volte a garantire il corretto e proficuo svolgimento delle mansioni attraverso il previo controllo dell'Amministrazione sulla possibilità per il dipendente d'impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti d'istituto.

L'**Ord. S.U. n. 7645/2020** ha sancito che il pregiudizio arrecato al patrimonio della Fondazione ENPAM (Ente nazionale di previdenza e assistenza dei medici e degli odontoiatri) è un danno a risorse pubbliche, e dunque un danno erariale, la cui cognizione è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti, perché - anche se trasformato in fondazione con personalità giuridica di diritto privato e con autonomia gestionale, organizzativa e contabile - l'Ente ha mantenuto un

carattere pubblicistico, essendo chiamato a svolgere l'attività istituzionale (che si colloca nel quadro tutelato dall'art. 38 Cost.) di previdenza ed assistenza obbligatoria in favore di una particolare categoria di lavoratori, alla quale si accompagna l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione da parte degli iscritti.

Da evidenziare, anche per la novità della questione trattata, l'**Ord. S.U. n. 10441/2020** che ha affermato la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nel giudizio promosso dalla Procura contabile al fine di accertare la simulazione, e conseguente inefficacia nei confronti dell'Erario, di alcuni atti di alienazione dei propri beni, da parte di un soggetto già precedentemente condannato in un giudizio per responsabilità contabile, in modo da realizzare una più efficace tutela di tale credito erariale, attesa la ritenuta esiguità della garanzia patrimoniale. Nell'accertare che nella fattispecie esaminata le ragioni creditorie risultavano pregiudicate dagli atti simulati, in quanto idonei a menomare la garanzia generica del credito, le S.U. hanno evidenziato che l'azione promossa dalla Procura contabile era destinata a realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, di carattere accessorio e strumentale rispetto a quella apprestata mediante le azioni di responsabilità erariale; essa trova quindi la sua "copertura" nell'art. 103 Cost., nonostante il coinvolgimento di diritti di terzi, in quanto comunque attinente alle "materie della contabilità pubblica" riservate alla giurisdizione della Corte dei conti.

Di particolare interesse anche la **Sentenza della Cass. Sez. 2^a penale n. 35447/2020** sul sempre attuale e controverso tema del danno all'immagine della P.A.; pronunciandosi sulle conseguenze penali di episodi di allontanamento ingiustificato dal posto di lavoro di pubblici dipendenti, la sentenza ha annullato le statuizioni civili disposte dalla sentenza penale impugnata che condannava gli interessati anche al pagamento di una provvisoria per il danno prodotto all'immagine della P.A.. Sostiene la sentenza che con la intervenuta abrogazione dell'art. 7 della l. n. 97/2001 ad opera dell'art. 4, c. 1, lett. g), dell'All. III al d. lgs. n. 174/2016 (Codice di giustizia contabile), è stato conseguentemente abrogato anche il primo periodo dell'art. 17 comma 30 ter del d.l. n. 78/2009, ma è rimasto invariato il secondo periodo della norma contenente la limitazione dell'azione risarcitoria per danno all'immagine ai "casi" ed ai "modi" di cui all'abrogato art. 7 della legge del 2001, in considerazione del rinvio "recettizio" o "fisso" contenuto nella norma del 2009. Ne deriva, secondo la Cassazione penale, che deve ritenersi tuttora vigente la limitazione all'azione risarcitoria per il danno all'immagine

ai soli casi di intervenuta condanna per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (reati dei pubblici ufficiali contro la P.A.). Corre l'obbligo di precisare che la giurisprudenza della Corte dei conti si è ultimamente espressa in senso contrario alle conclusioni esposte nella richiamata sentenza della Sez. penale della Cassazione, ritenendo invece abrogata la limitazione precedentemente esistente circa la perseguibilità del danno all'immagine (*ex plurimis* Sez. Lombardia n. 140/2020, Sez. Liguria n. 246/2018), a conferma della circostanza, come innanzi si è accennato, che si tratta di materia ancora ampiamente dibattuta e controversa.

3.3 La giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti

Lo svolgimento della fondamentale funzione di nomofilachia affidata alle Sezioni Riunite di questa Corte concorre a delineare il quadro di riferimento a cui i Giudici di merito devono attenersi, attesa la particolare natura vincolante dei principi enunciati nelle pronunce, finalizzate a dirimere contrasti giurisprudenziali (c.d. "questioni di massima"), e superabili soltanto dalle Sezioni giurisdizionali di appello che, ove non ne condividano la decisione, ne rimettano nuovamente l'esame alle Sezioni Riunite, in forza di un motivato dissenso (art. 117 del nuovo codice della giustizia contabile).

Di particolare interesse, anche per la ricostruzione sistematica degli istituti processuali del regolamento di competenza e della litispendenza, è l'Ord. n. 7/2020/RCS, con la quale le Sezioni Riunite si sono espresse su un ricorso per regolamento di competenza avverso un'ordinanza con la quale una Sezione territoriale aveva dichiarato la litispendenza e disposto la cancellazione della causa dal ruolo. Le Sezioni Riunite hanno evidenziato l'assenza del regolamento di competenza tra i mezzi di impugnazione di cui all'elenco contenuto nell'art. 177 c.g.c., diversamente da quanto disposto dall'analogo art. 323 c.p.c., e che tale omessa indicazione risulta espressiva della *voluntas legis* di escludere, tra le impugnazioni poste a disposizione delle parti, il regolamento di competenza, considerato anche che quest'ultimo è promuovibile soltanto nei casi previsti dall'art. 118 c.g.c. (conflitto di competenza territoriale)

e dall'art. 119 c.g.c. (impugnazione dell'ordinanza di sospensione del processo). Si è quindi puntualizzato che tra le ordinanze per le quali l'art. 11, comma 4, c.g.c. riconosce l'impugnabilità con il regolamento di competenza dinanzi alle Sezioni riunite, non possono essere ricomprese quelle che, pur "decidendo soltanto questioni di competenza" (e, dunque, senza entrare nel merito della lite), definiscono il giudizio, dichiarandola litispendenza, essendo per esse previsto il generale rimedio dell'impugnabilità mediante appello, e soggiacendo le stesse, pertanto, alle modalità e ai termini propri del gravame, di cui all' art. 102, comma 5, c.g.c.; il ricorso è stato pertanto dichiarato inammissibile.

Sempre nell'ottica di contenere le ipotesi di sospensione del processo nell'ambito dei casi di stretta pregiudizialità, si colloca l'**Ord. n. 5/2020/ORD** che si è pronunciata su un ricorso promosso dalla Procura avverso l'ordinanza con la quale una Sezione territoriale aveva disposto la sospensione integrale di un giudizio, ai sensi dell'art. 105 c.g.c. (sospensione per incidente di falso demandato alla cognizione del Giudice ordinario) nel quale assumevano rilievo una pluralità di mandati di pagamento, alcuni dei quali erano stati impugnati con querela di falso, per dimostrare la non riferibilità delle firme al ritenuto autore. Le Sezioni Riunite hanno statuito che si era in presenza di un'ipotesi di "processo cumulato", caratterizzato dal ricorrere di più domande autonome (una per ogni mandato) connesse per *petitum* e solo parzialmente per *causa petendi*, nel quale le singole domande rimangono autonome sul piano processuale. In tale prospettiva, gli istituti processuali della separazione e della riunione dei giudizi, da applicarsi alla luce del principio della ragionevole durata del processo (art. 111, c. 1, Cost.), consentono la trattazione congiunta, ove questa garantisca una tempestiva definizione delle cause, e, in caso contrario (ritardi o aggravamenti dell'*iter* processuale), impongono una ri-espansione del principio di autonomia processuale delle singole cause connesse. Ne consegue la necessità di distinguere le domande 'pregiudicate' e, quindi, dipendenti dalla risoluzione dall'incidente di falso, per le quali la sospensione è necessaria, dalle domande che ne sono indipendenti, e sulle quali, invece, il Giudice può immediatamente decidere. Pertanto, in applicazione del principio di autonomia processuale delle singole cause cumulate, le Sezioni Riunite hanno confermato l'ordinanza impugnata nella sola parte in cui è stata disposta la sospensione della decisione riferita alle sole ipotesi di danno concernenti i mandati oggetto di querela di falso, annullandola, invece, per la restante parte e rimettendo gli atti al Giudice di primo grado per la prosecuzione del giudizio.

La **Sentenza n. 5/2020/SR** è intervenuta all'esito dell'esame di un ricorso con il quale si impugnava, per la prima volta innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, la deliberazione emessa – in sede di controllo preventivo di legittimità su atti, ex art. 3, c. 1, lett. b), della l. n. 20/1994 - da una Sezione regionale di controllo che aveva ricusato il visto di legittimità su atto amministrativo (decreto di conferimento di funzione dirigenziale), che secondo il ricorrente avrebbe leso la propria sfera giuridica soggettiva. Le Sezioni Riunite, verificando preliminarmente la sussistenza della propria giurisdizione e la conseguente ammissibilità del ricorso, hanno evidenziato che l'ordinamento riconosce tutela giurisdizionale unicamente a posizioni giuridiche soggettive di diritto soggettivo ed interesse legittimo (art. 113 Cost), oltre alla protezione degli interessi diffusi che non assumevano rilievo nell'occasione, rimanendo quindi esclusa la tutela degli interessi c.d. di mero fatto. Il controllo preventivo opera nell'ambito di una procedura di tipo "binario", che coinvolge due soli soggetti, la Sezione della Corte dei conti, in qualità di organo magistratuale di controllo, e l'Amministrazione, quale controllata, per cui, ove si ammettesse che la Corte dei conti nel corso della procedura di controllo preventivo possa conoscere delle istanze individuali dei soggetti interessati al provvedimento amministrativo controllato, si determinerebbe un vero e proprio snaturamento della funzione, che da verifica di legittimità sull'atto da svolgersi in termini obiettivi, si trasformerebbe in giudizio sul rapporto. Pertanto, le Sezioni hanno ritenuto che, in considerazione della natura e della finalità del controllo di legittimità su atti intestato alla Corte dei conti, la posizione del soggetto privato, nell'ambito della procedura di controllo, sia qualificabile come interesse di mero fatto, vale a dire quale semplice aspettativa, rispetto al suo possibile esito, e conseguentemente hanno dichiarato inammissibile il ricorso, stante la non impugnabilità della delibera di ricusazione del visto.

Nello svolgimento della propria funzione di nomofilachia, le Sezioni Riunite hanno emesso la **Sentenza n. 24/2020/QM** che ha posto il seguente principio: *“In ipotesi di danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti lato sensu intesi in favore di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione), la quantificazione deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo”*. Nell'escludere che per i danni connessi alla illecita erogazione di emolumenti, essi siano quantificati con riferimento alle sole somme effettivamente percepite dal dipendente, la Sezione ha sostenuto che detti oneri fiscali non costituiscono *utilitas* comunque conseguita da

amministrazione diversa da quella di appartenenza del responsabile, e quindi valutabili ai fini della decurtazione dal danno risarcibile, ai sensi dell'art. 1, c. 1 *bis*, della legge n. 20/1994; il Collegio ha evidenziato che la valutazione del giudice contabile nell'accertamento di una *utilitas* per l'ente non si pone nei termini civilistici della *compensatio lucri cum damno*, che presuppone un conflitto fra interessi paritetici, ma secondo i principi propri del settore, dovendosi escludere che essa possa sorgere semplicemente dalla mera corresponsione di emolumenti non dovuti; infatti occorre considerare non solo il danno patrimoniale, inteso quale diminuzione pecuniaria, ma anche il danno finanziario derivante dall'alterazione dell'equilibrio economico-finanziario della singola p.a., con conseguente pregiudizio per l'azione amministrativa di competenza, costretta entro i vincoli di bilancio e di cassa. Puntualizza altresì la sentenza che il vantaggio che si assume derivare allo Stato dalla riscossione dell'acconto IRPEF non è legato alla commissione del danno, ma al semplice fatto che l'amministrazione ha erogato in favore del proprio dipendente un compenso che per il percettore costituisce reddito imponibile, in ciò integrandosi una obbligazione tributaria autonoma che nasce indipendentemente dal carattere illecito della vicenda sottostante all'erogazione della spesa, per cui emerge l'evidente insussistenza di una identità causale tra fatto generatore del danno e fatto generatore del vantaggio. Pertanto, secondo le Sezioni Riunite, è all'onere complessivamente sopportato dall'Amministrazione che occorre avere riguardo per individuare l'effetto pregiudizievole generato dalla condotta censurata.

Di particolare interesse per la comunità lucana, appaiono poi **le Sentenze n. 28/2020/RCG, n. 29/2020/RCG e n. 30/2020/RCG**, con le quali le Sezioni Riunite hanno respinto i ricorsi presentati da alcuni Gruppi consiliari della Regione Basilicata, avverso le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Basilicata, che aveva dichiarato l'obbligo di restituire alcune somme, per spese di funzionamento dei Gruppi, sostenute non coerentemente con le finalità previste dalla legge.

Giunti al termine di questo percorso narrativo dell'azione della Corte dei conti della Basilicata, reso concreto dall'impegno delle donne e degli uomini che ne animano la continuità, desidero ringraziare voi che avete riservato attenzione e pazienza nella lettura di queste riflessioni, con l'auspicio che le stesse, pure al netto delle inevitabili complessità tecniche proprie della specificità applicativa delle norme, possano costituire, in felice continuità temporale, un momento di proficuo confronto utile a stimolare rinnovato entusiasmo, particolarmente avvertito come necessario in questo tempo, nel convinto impegno verso la buona pratica amministrativa preordinata al conseguimento del benessere della intera collettività amministrata.

QUADRI SINOTTICI

GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE

Giudizi pendenti al 01/01/2021	16
Giudizi pervenuti nell'anno 2020	84
<i>giudizi di responsabilità merito</i>	8
<i>giudizi di responsabilità sanzionatoria</i>	6
<i>istanze cautelari di sospensiva</i>	1
<i>istanze di parte, tra cui n.1 di interpretazione</i>	3
<i>ricorsi per resa di conto</i>	65
<i>opposizioni a ricorsi per resa di conto</i>	2
<i>sequestro conservativo ante causam</i>	1
Giudizi definiti al 31/12/2020	21
Sentenze	18
<i>merito</i>	13
<i>condanna</i>	6
<i>assoluzione</i>	2
<i>miste</i>	4
<i>altro</i>	1
<i>revocazione</i>	1
<i>giudizi di conto</i>	1
<i>rito abbreviato</i>	2
<i>istanze di parte</i>	1
Importo delle condanne giudizi di responsabilità	€ 2.417.703,94
Udienze collegiali	8
Udienze camerali monocratiche (proroga istruttoria)	1
Udienze camerali collegiali	4
<i>rito abbreviato</i>	2
<i>sospensive</i>	1
<i>proroga istruttoria</i>	1

Giudizi discussi	19
Ordinanze istruttorie - responsabilità	2
Ordinanze sospensive che definiscono il giudizio	1
Ordinanze proroghe istruttorie	2
<i>Ordinanze proroghe istruttorie monocratiche</i>	1
<i>Ordinanze proroghe istruttorie collegiali</i>	1
Decreti fuori udienza	67
<i>rito abbreviato</i>	1
<i>sequestro conservativo ante causam</i>	1
<i>ricorsi per resa di conto</i>	65
Ordinanze a verbale	4
Giudizi non definiti al 31/12/2020	79

GIUDIZI DI CONTO

Tipo Conto	Pendenti iniziali	Conti depositati	Totale carico	Totale definiti	Pendenti finali
ERARIO	725	86	811	151	660
ENTE	9.476	1.038	10.514	433	10.081
TOTALE	10.201	1.124	11.325	584	10.741

Tipo Conto	Fogli di rilievo e note	Relazioni del Magistrato	Definiti con sentenza	Decreti presidenziali	Totali definiti
ERARIO	6	150		151	151
ENTE	82	324	3	430	433
TOTALE	88	474	3	581	584

GIUDIZI DI PENSIONE

RICORSI	PENSIONI CIVILI	PENSIONI MILITARI	PENSIONI DI GUERRA	TOTALE
Pendenti al 31/12/2019	28	6	5	39
Pervenuti nel 2020	40	27		67
In carico nel 2020	68	33	5	106
Totale definiti con Sentenza	23	3	2	28
Definiti con Sentenza di accoglimento	15	1	1	17
Definiti con Sentenza di rigetto	7		1	8
Definiti con Sentenza in rito	1	2		3
Definiti con Ordinanze	1			1
Totale definiti	24	3	2	29
Sentenza non definitive	2			2
Ordinanze istruttorie	2	7		9
Ordinanze di sospensione	14	1		15
Ordinanze di rinvio	1			1
Ordinanze a verbale	7			7
Pendenti al 31/12/2020	44	30	3	77
Udienze monocratiche				15
Udienze Camerali				2

INDICE

Introduzione	pag. 1
1. Attività della Sezione Giurisdizionale per la Basilicata	pag. 5
1.1 Contenzioso Amministrativo-Contabile	pag. 5
1.2 Il Contenzioso Pensionistico	pag. 26
1.3 I Conti Giudiziali	pag. 30
2. Disposizioni Normative	pag. 34
3. La Giurisprudenza	pag. 39
3.1 La Giurisprudenza della Corte Costituzionale	pag. 39
3.2 La Giurisprudenza della Corte di Cassazione	pag. 48
3.3 La Giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti	pag. 52
5. Quadri Sinottici	pag. 57

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

