



*Relazione del Presidente
Inaugurazione anno giudiziario 2017*

*Corte dei conti
Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania*



Corte dei conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2017



Ambrogio Lorenzetti "Effetti del buon governo" (particolare) - Affresco - Siena - Palazzo pubblico

RELAZIONE DEL PRESIDENTE MICHAEL SCIASCIA

UDIENZA PUBBLICA

Napoli, 17 febbraio 2017



SOMMARIO

Premessa	pag. 6
A - <u>LA GIURISDIZIONE CONTABILE IN CAMPANIA</u>	pag. 8
1. L'organizzazione della giurisdizione contabile in Campania	
2. L'esercizio della giurisdizione contabile in Campania	
3. I tempi della giustizia resa dalla Corte dei conti in Campania	
4. Il rafforzamento del settore giudiziario sui conti pubblici in Campania	
B - <u>LE CRITICITA' GESTORIE OSSERVATE NELL'ESERCIZIO DELLA GIURISDIZIONE IN CAMPANIA</u>	pag. 19
1. La gestione finanziario-contabile delle amministrazioni in Campania	
2. Riduzione dei costi delle Istituzioni pubbliche.	
3. Politica di bilancio e razionalizzazione della spesa pubblica regionale.	
4. Qualità dei servizi pubblici in Campania tra corruzione, sprechi ed inefficienze. Il caso Sanità.	
5. Patologie delle gestioni pubbliche in Campania rilevate con sentenze nel corso del 2016.	
6. Le spese dei gruppi consiliari regionali nelle pronunce della Corte dei conti in Campania.	
7. Il caso analogo delle spese di gruppi consiliari comunali.	
8. Il ruolo della Corte dei conti nel processo di riduzione dei costi gravanti sulla finanza pubblica regionale.	
C - <u>EVOLUZIONE DELLE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI NELLA LEGISLAZIONE DEL 2015</u>	pag. 55
1. Decreto Legislativo 26 agosto 2016, n. 174 <i>Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124</i>	
2. Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 <i>Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica</i>	



D - GIURISPRUDENZA DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE
DELLA CORTE DEI CONTI PER LA REGIONE CAMPANIA.....pag.118

1. Giudizi di responsabilità
- 1.1 Ordinanze cautelari per sequestro conservativo
2. Giudizi di conto
3. Giudizi ad istanza di parte
4. Giudizi pensionistici

E - CONCLUSIONI.....pag.190

***QUADRI SINOTTICI*.....pag.194**



Premessa

*Le cerimonie di apertura degli anni giudiziari di questa Sezione Giurisdizionale Regionale della Corte dei conti si caratterizzano, ormai da dodici anni, per la **centralità dell'esposizione analitica, da parte del suo presidente, dello stato dell'amministrazione della giustizia** nel settore affidato alla Corte dei conti, con particolare riferimento alla Campania.*

Tale impostazione -prevista dall'art. 2 comma 29° della legge 25 luglio 2005 n.150 di riforma dell'ordinamento giudiziario, che ha novellato l'art.86 del R.D. 30 gennaio 1941 n. 12, al fine espresso di valorizzare il ruolo della giurisdizione e la sua posizione di terzietà e neutralità riaffermata dal novellato art.111 della Costituzione, anche nel momento inaugurale di ciascun anno giudiziario- è stata applicata anche alla Corte dei conti in analogia alla magistratura ordinaria per soddisfare un'esigenza di uniformità e rimarcare l'unità funzionale della giurisdizione, pur nella distinzione degli ordini magistratuali.

La materia, originariamente disciplinata dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza n.425 in data 21 dicembre 2005, è stata oggetto di profonde modifiche con la deliberazione del medesimo Organo di autogoverno n.210 del 25 novembre 2016.

E' stata salvaguardata comunque la centralità della relazione da parte del presidente della Sezione Giurisdizionale, che anche quest'anno fornirà valutazioni di carattere generale rafforzate da dati obiettivi ed analisi statistiche, nonché il quadro della legislazione di settore e della giurisprudenza più significativa formatasi al riguardo, ricostruendo i fenomeni osservati, al fine di informare la Comunità, e per essa in primo luogo i suoi esponenti di vertice, sulla situazione della giurisdizione della Corte dei conti in Campania e, attraverso di essa, delle gestioni pubbliche nella regione.

Quindi la Relazione descriverà, con particolare riferimento all'anno scorso, l'organizzazione e l'azione della Sezione Giurisdizionale, nonché l'attuale situazione delle gestioni pubbliche nel Campania, con accenno ai fenomeni patologici rilevati; quindi riferirà sulle principali innovazioni legislative d'interesse per la Corte dei conti intervenute nel 2016, poi la giurisprudenza della nostra Sezione.



In un generale quadro di sintesi e di celerità, alla relazione del presidente seguiranno le relazioni delle parti istituzionalizzate nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, cioè del procuratore regionale presso questa sezione giurisdizionale, in rappresentanza dell'Ufficio del Pubblico Ministero, e del presidente dell'Ordine degli Avvocati presso il Tribunale di Napoli, in rappresentanza dell'Avvocatura, le quali potranno esporre analiticamente i rispettivi punti di vista al riguardo delle questioni sul tappeto, le attività compiute nello scorso anno e le prospettive di azione nel corrente anno giudiziario in apertura. Quindi prenderanno la parola il Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti che darà una breve informativa sull'attività svolta nel 2016, nonché i rappresentanti del Consiglio di Presidenza e dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti, che forniranno un prezioso contributo alla trattazione degli argomenti di rilievo per la nostra giurisdizione. Non saranno invece consentiti a decorrere da quest'anno, secondo le precise indicazioni dell'Organo di autogoverno fornite nella suddetta delibera, interventi dei vertici delle Istituzioni regionali e locali.

I tempi dei vari contributi, così come indicato dal Consiglio di presidenza nella suddetta deliberazione, vanno contenuti in 30 minuti per la Relazione del Presidente, in 15 minuti per ciascuna delle relazioni dei rappresentanti del Pubblico Ministero e della Difesa, in 10 minuti per il presidente della locale sezione di controllo e di 5 minuti per i restanti interventi.

*Alla conclusione del suddetto dibattito si disporrà, in accoglimento della richiesta del titolare dell'Ufficio Requirente, la **formale apertura dell'anno giudiziario 2017** della Sezione giurisdizionale per la Regione Campania della Corte dei conti .*



A

LA GIURISDIZIONE CONTABILE IN CAMPANIA

1. L'organizzazione della giurisdizione contabile in Campania
2. L'esercizio della giurisdizione contabile in Campania
3. I tempi della giustizia resa dalla Corte dei conti in Campania
4. Il rafforzamento del settore giudiziario sui conti pubblici in Campania



1. L'organizzazione della giurisdizione contabile in Campania.

La Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Campania venne istituita, contestualmente a quelle per la Calabria e per la Puglia -*al fine del rafforzamento della presenza dello Stato, specie nelle realtà locali meridionali più esposte alle infiltrazioni della criminalità organizzata*- con l'art.16 del D.L. 13 maggio 1991 n.152 convertito nella legge 12 luglio 1991 n.203 contenente "Provvedimenti urgenti contro la criminalità", *alla cui ideazione e formulazione per la Commissione Giustizia della Camera (in sede di conversione), nonché prima applicazione (nell'originario primo collegio), abbiamo avuto a suo tempo l'onore di collaborare in maniera determinante.*

Essa, con esclusive attribuzioni connesse al perseguimento di responsabilità gestorie ed alle altre materie della contabilità pubblica, infatti iniziò a funzionare con il suo insediamento avvenuto nel 1991, utilizzando in prima applicazione -*sottolineare l'unità organica e funzionale tra controllo e giurisdizione*- il personale di magistratura e la struttura amministrativa della preesistente Delegazione regionale di controllo .

In seguito con D.L. 15 aprile 1993 n.453 convertito nella legge 14 gennaio 1994 n.19, in linea con l'istituzione su tutto il territorio del Paese di analoghe sezioni, ha esteso la sua competenza al contenzioso pensionistico.

Questa nuova giurisdizione decentrata, lungi dal sorgere in un deserto culturale, si è, sin dall'inizio, **alimentata dell'humus preesistente di studi giuridici**, soprattutto **universitari**, di eccelso livello anche nel settore di afferenza, con una **magistratura** ordinaria ed amministrativa **unanimemente apprezzata** ed un'**eminente avvocatura**, avendo sede in una città come Napoli, ove hanno funzionato nella successione degli ordinamenti statuali, sino all'unificazione nazionale, analoghe istituzioni, quali la Regia Camera della Sommaria (1444-1806) del Regno di Napoli, la Regia Camera dei conti (1807) e poi la Gran Corte dei conti del Regno delle Due Sicilie, della cui qualificata tradizione si arricchisce senz'altro e della cui memoria sente il peso.



In atto la giurisdizione decentrata della Corte dei conti in Campania è costituita dalla presente Sezione giurisdizionale regionale con annesso Ufficio di Pubblico Ministero retto da un procuratore regionale.

Va sottolineato come nei circa venticinque anni di funzionamento, la presenza sul territorio di un'articolazione della Corte dei conti, con annesso ufficio di Pubblico Ministero, vigile con l'immediatezza della vicinanza fisica, ha costituito da un lato un evidente **deterrente** e dall'altro un chiaro **magistero** sulla buona gestione nella realtà regionale.

Pur essendo rimasta la pianta organica immutata e sottodimensionata nel tempo, sin dalla sua nascita, nonché sensibilmente diminuito in questi ultimi mesi il numero dei magistrati di fatto assegnati, **il carico di lavoro risulta in consistente aumento qualitativo e quantitativo** con le nuove frontiere indicate dal legislatore, specie nel campo di nuove figure di responsabilità gestoria a carattere prettamente sanzionatorio pecuniario e personale, nonché con la maggiore sensibilità dell'opinione pubblica, in periodo di profonda crisi economica, alle tematiche della sana gestione finanziaria, patrimoniale e di servizi.

Abbiamo sollecitato il Consiglio di presidenza a rafforzare o almeno reintegrare l'organico della Sezione, disponendo l'assegnazione di almeno n. 6 magistrati, oltre ad altri in applicazione aggiuntiva, per rendere maggiormente produttivo il contrasto alle varie forme di illiceità gestoria, rispondendo con prontezza ed efficacia alla richiesta proveniente dalla collettività annichilita e sconcertata di fronte alla stretta economica, specie in un ambito territoriale così limitato da enfatizzare le inefficienze di sistema.

Indubbiamente le gravi carenze organiche susseguenti al blocco del turn over e delle esigenze più immediate di potenziamento dei controlli in sede regionale, introdotto dal D.L. n.174/2012 convertito con modifiche nella legge 213/2012, hanno determinato e determineranno difficoltà nella provvista di personale di magistratura.

Comunque nella sua missione la Magistratura contabile del Campania è coadiuvata da personale amministrativo, di particolare qualificazione e competenza, la cui consistenza organica si presenta similmente



insufficiente per le esigenze di piena funzionalità della Sezione e dell'annessa Procura.

2. L'esercizio della giurisdizione della Corte dei conti in Campania

Nello svolgimento delle funzioni giurisdizionali ad essa assegnate dalla legge, come già negli anni passati, la Sezione, sia in composizione collegiale, essenzialmente per i giudizi in materia di contabilità pubblica, che in composizione monocratica, eminentemente per i giudizi in materia pensionistica, ha avuto cura di adottare provvedimenti con la massima possibile tempestività e, in ogni caso, adeguatamente motivati.

Proprio allo scopo di affermare l'evidente scopo di garanzia per la difesa che la motivazione della sentenza assolve, con riferimento a quanto espressamente previsto dall'art. 9, comma 3, della legge 21 luglio 2000, n. 205, va sottolineato che neppure nel corso del 2016 sono state adottate dalla Sezione **decisioni in forma semplificata** in materia pensionistica, a suo tempo previste dal legislatore come strumento di abbattimento e di deflazione dell'arretrato dei giudizi pensionistici giacenti e di snellimento del lavoro; e ciò proprio in considerazione del minore grado di garanzia che esse offrono, soprattutto con riferimento alla motivazione, importante strumento di tutela del diritto di difesa.

Come più dettagliatamente indicato nei quadri sinottici e nell'apposita rubrica della presente Relazione, nel corso del 2016 la Sezione ha tenuto complessivamente **n.131 udienze**, di cui n.109 pubbliche e n.22 camerale.

Di esse **n. 61 udienze** sono state dedicate a **giudizi di responsabilità**, di cui n. 50 pubbliche e n.11 camerale, mentre per il **contenzioso pensionistico** si sono tenute **n. 70 udienze monocratiche**, di cui n.59 pubbliche e n. 11 camerale per le sospensive relative a giudizi pensionistici.

Al fine di rappresentare la mole di lavoro svolto da un limitato numero di unità magistratuali, supportato da un parimenti insufficiente numero di dipendenti, basta segnalare che **sono stati pubblicati nel 2016 n. 1045 provvedimenti**, di cui **n. 705 sentenze**, n. 1 sentenza-



ordinanza e n. 330 ordinanze e n. 9 decreti.

Per ciò che riguarda specificamente il contenzioso **in materia di contabilità pubblica sono stati definiti**, nel corso del 2016, *in toto o in parte, **n. 176 giudizi*** .

L'emissione – come si è detto - di **n. 137 sentenze** (cui sono da aggiungere quelle deliberate comunque nel 2016, ancorché pubblicate ed in corso di pubblicazione nel 2017), **in materia di responsabilità e di contabilità pubblica, conferma il positivo trend produttivo** sia quantitativo che qualitativo che caratterizza la nostra Sezione, specie considerando l'elevato numero degli impegnativi procedimenti cautelari di sequestro.

Attraverso tale intensa azione è stato, anche e soprattutto, possibile disporre il **recupero**, solo durante l'anno giudiziario **2016, di circa trentaduemilioni di euro** (per la precisione euro **32.256.599,37** (*cui è da aggiungere l'importo ancora non quantificabile delle condanne deliberate nel 2016 ed in corso di pubblicazione nel 2017*), che erano state sottratte alla comunità della Campania e **che potranno essere utilizzate per soddisfare esigenze dei cittadini.**

Sulla effettività dell'azione della Corte dei conti in Campania vale anche un altro dato, cioè le somme sottoposte a **sequestro conservativo**, a garanzia delle ragioni erariali, ammontanti ad oltre ventunomilioni di euro (precisamente **euro 21.591.404,37**), che si aggiunge al sistema delle **azioni revocatorie**.

A tale produzione di rilievo, va aggiunto per completezza il non trascurabile lavoro monocratico svolto dagli stessi magistrati, quali **relatori sui conti**.

Per quanto riguarda, invece, il **contenzioso pensionistico**, nel corso dell'anno sono stati **definiti con sentenza n. 750 giudizi**, con un **saldo finale di n. 2162** ancora pendenti al 31 dicembre 2016, tenendo conto di ulteriori n. 975 ricorsi depositati nel 2016.

Sempre in materia pensionistica **n. 568 giudizi** sono stati **definiti con sentenze, n. 1 con sentenza-ordinanza**, mentre n. 259 giudizi hanno dato luogo a ordinanze istruttorie, n.29 a ordinanze di altro genere e n.9



a decreti di estinzione.

Quanto alle modalità di redazione delle **sentenze** e delle **ordinanze** adottate, va sottolineato che delle stesse **viene particolarmente curata la chiarezza**, con l'indicazione delle norme e dei modi per la loro esecuzione, nonché - a protezione dei dati personali dei soggetti interessati nei giudizi - dei modi per la loro riproduzione, ai sensi del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice della privacy).

3. I tempi della giustizia resa dalla Corte dei conti in Campania

La giustizia in generale, e segnatamente quella contabile, è considerata dalla stessa giurisprudenza della Cassazione non una funzione meramente autoritativa, bensì un servizio reso a favore dei cittadini, che quindi deve presentarsi con i caratteri della **celerità**, dell'**efficienza** e dell'**efficacia**.

In particolare la rapidità nella definizione delle controversie è condizione anche per la soddisfazione dei diritti azionati che vengono lesi dal decorso del tempo e che le cautele eventualmente disposte possono solo attenuare.

In relazione poi agli aspetti sanzionatori-punitivi, sempre presenti in varia misura nella nostra giurisdizione, si aggiunge l'esigenza dell'inquisito di chiudere in tempi ragionevoli i procedimenti a suo carico nel rispetto delle garanzie riconosciute dalla Costituzione e dalla legge, specie se sono state adottate misure cautelari quali i sequestri conservativi e azioni revocatorie sul patrimonio.

La giurisdizione per sua natura è il terminale del sistema giuridico, di cui presidia i confini, talché su di essa si riflettono i problemi della nostra società.

Nella convinzione, anche in questa sede costantemente ribadita, che non è più tollerata né tollerabile la lentezza dei procedimenti, considerata impedimento allo sviluppo del Paese, e che la giustizia nella sua globalità rappresenta una fondamentale condizione per favorire lo sviluppo del Paese, la nostra Sezione si è organizzata, e si organizzerà ancora di più,



per soddisfare pienamente tali esigenze di celerità, in modo da continuare a garantire non solo un “*giusto processo*”, ma anche un “*processo breve*”.

L’auspicio è che si possano ulteriormente diminuire i tempi d’attesa per una giustizia contabile, che in Campania, si presenta particolarmente efficiente, pur con le riferite criticità concernenti l’insufficienza del personale.

Anche durante l’anno giudiziario decorso la Sezione ha infatti riservato la massima cura nell’osservanza del principio di **ragionevole durata del giudizio** di cui all’art. 111 della Costituzione, nello sforzo di definire i giudizi, sia di responsabilità che pensionistici, in tempi equilibrati e di evitare -per quanto possibile, e comunque pur sempre nel costante rispetto dei fondamentali diritti della difesa di cui all’art. 24 della Costituzione- il rinvio nella trattazione dei giudizi, che sono stati concessi molto raramente e comunque solo per validi e documentati motivi. In ogni caso, assai rari sono stati i rinvii disposti per motivi d’ufficio, anche grazie al buon funzionamento della Segreteria della Sezione ed all’impegno e alla diligenza del personale ad essa addetto.

Nonostante l’incondizionato impegno di tutti gli operatori della nostra Corte territoriale, **i tempi di definizione** dei giudizi, intercorrenti cioè fra la data di deposito della domanda introduttiva presso la Segreteria della Sezione e quella di deposito della relativa sentenza, continuano, anche nel 2016, ad attestarsi in una media di poco più di **tre anni** (precisamente 1.145 giorni) **per le materie di contabilità pubblica** (*escludendo n.5 giudizi che hanno presentato criticità particolari*) e di poco più di **un anno e mezzo** (precisamente 500 giorni) **per il contenzioso pensionistico** – durata da ritenersi poco soddisfacente, anche se deve tenersi presenti i tempi tecnici per le notifiche alle parti del giudizio e il numero assai limitato, peraltro in diminuzione costante, dei magistrati e del personale amministrativo assegnati alla Sezione.

Infine i tempi medi di **deposito delle sentenze** rispetto alla loro deliberazione è di **giorni 122 per le materie di contabilità pubblica** e di **giorni 94 per il contenzioso pensionistico**.



4. Il rafforzamento del settore giudiziario sui conti pubblici in Campania

La Corte dei conti già dal 2014 ha dato inizio ad un potenziamento a livello nazionale del settore dei conti giudiziali, così come evidenziato nella Conferenza dei presidenti tenutasi a Roma l'8 gennaio 2014, costituendo un coordinamento centralizzato e sollecitando la collaborazione al riguardo delle amministrazioni pubbliche anche attraverso Tavoli tecnici appositamente istituiti.

In tale orientamento questa Sezione ritiene di porsi in prima linea nel rilancio di un settore, che negli ultimi tempi è stato generalmente negletto, anche per le esigenze di velocizzazione di un'enorme massa di giudizi previdenziali.

A iniziare dal secondo semestre 2016, modificando radicalmente la programmazione, è stata ripresa l'iniziativa anche su questo fronte, il cui rilancio affonda nel 2007, allorché la nostra Sezione sottopose –prima in Italia- la gestione di un'Autorità indipendente di garanzia, nella specie l'**Autorità Garanzia per le Comunicazioni** (AGCOM), a controllo giudiziario con il giudizio di conto (**sentenza non definitiva-ordinanza n.2513/2007**, *confermata in appello, affermativa della giurisdizione di conto*); i relativi giudizi saranno a breve trattati nel merito nella prossima udienza di febbraio (**giudizi n.52933 e 52946**).

Lo stesso sta ora avvenendo per le **società partecipate**, la cui gestione è spesso rimessa alla buona volontà, non sempre riscontrabile, degli addetti ai lavori.

Si tratta di un ambito di giurisdizionale tradizionalmente rimesso alla nostra Istituzione, che da esso trae il nome.

D'altra parte costituisce una procedura a carattere necessario, volta a garantire in forma giurisdizionale l'interesse oggettivo alla regolarità delle gestioni finanziarie e patrimoniali degli enti pubblici, in attuazione di un principio generale dell'ordinamento che non tollera deroghe (Cfr. C. Cost. : Sent. 110 del 17-26 giugno 1970; Sent. 63 del 16 - 23 maggio 1973; Sent. 114 del 7 -21 maggio 1975; Sent. 1007 del 26 ottobre - 3 novembre 1988; Sent. 292 del 12 - 25 luglio 2001).



E non si tratta solo di affermare il diritto in astratto, ma di realizzare concretamente un **sistema di correttezza nelle gestioni** ed ancor più di **recuperare immediatamente somme di denaro e valori** spettanti ai cittadini.

Un lungo periodo di limitata attenzione a tale settore, prodotto dal peso enorme dei giudizi previdenziali, ha comportato l'attenuazione e la frammentazione di una cultura organica, specifica alla magistratura contabile, che va recuperata ed aggiornata con decisione attraverso un particolare impegno di formazione a tutti i livelli, recuperando al deficit avvenuto nella "traditio" dei meccanismi operativi tra vecchi e giovani magistrati e revisori.

Occorre recuperare quella *forma mentis* caratteristica di un organo destinato ad un ruolo centrale nel settore pubblico.

Il conto costituisce d'altronde il più antico e preciso indice di una gestione, specie allorché rappresenti situazioni di immediato rilievo finanziario e patrimoniale, concretandosi in movimenti di denaro e di altri valori appartenenti alle varie collettività entificate.

In questa convinzione la Sezione, in collaborazione con le amministrazioni interessate, va aggiornando **l'anagrafe degli agenti contabili**, nell'intento di **recuperare vaste aree di inadempienza** (*anche nei ritardi nei versamenti in tesoreria di somme riscosse per ticket e diritti*), che si annidano in comparti tradizionali, quali la sanità e gli enti territoriali, e in recenti ambiti resi attuali dalla diffusione di moduli utilizzati dalle pubbliche amministrazioni, quali le **società partecipate**.

Si pensi all'enorme peso per la finanza pubblica derivante dalla **mala gestio** di tali aziende, in cui manca finanche un sistema di indirizzo e di coordinamento.

Altro ambito di rilievo è rappresentato dalle ormai numerose **concessioni a privati per la gestione di spazi pubblici, parcheggi, giochi d'azzardo**, oltre alle esazioni delle **tasse di soggiorno** da parte degli albergatori, la cui gestione contabile non è sottoposta ad alcun reale controllo da parte e a favore degli enti concedenti.



Ecco che si evidenzia la necessità di una corretta collaborazione delle amministrazioni interessate per snidare vaste aree di evasione con ristoro delle pubbliche finanze.

Ma il rafforzamento dell'attività della Corte nel settore dei conti giudiziali, come in precedenza accennato, passa essenzialmente attraverso l'allargamento della sua sfera d'azione nei confronti dei conti degli agenti consegnatari delle quote di partecipazioni pubbliche.

Tale opera ha già permesso di far emergere situazioni di preoccupante incuria nell'amministrazione e successiva rendicontazione delle risorse pubbliche.

Non si può omettere, a questo proposito, la fondamentale precisazione che l'attività dell'Ufficio conti è indirizzata non di rado – prima ancora che all'esame contabile – al **ristabilimento di una corretta prassi di formazione e soprattutto conservazione della documentazione presso gli archivi dei Servizi Finanziari**, il che è indubbiamente funzionale all'obiettivo di ottenere un più oculato e consapevole impiego del denaro pubblico di pertinenza del singolo ente.

Sulla stessa traiettoria si colloca il tentativo di istituire un **raccordo operativo** quanto più possibile ramificato, aggiornato e dinamico **con le singole amministrazioni sul territorio**, alle quali va dato atto di patire una quasi cronica mancanza di risorse economiche ed umane, insieme agli effetti di una scarsa sensibilità politica per la formazione e l'aggiornamento professionale del personale addetto alla programmazione ed ai servizi finanziari.

A questo dato va aggiunta un'altra importante rilevazione emersa dall'attività sui conti giudiziali in precedenti esperienze, che va ribaltata sul prossimo lavoro della Sezione : il ricorso, da parte delle amministrazioni, a figure professionali fiduciarie del vertice politico, che vengono rese destinatarie di rilevanti incarichi di gestione in delicati settori – soprattutto in quello delle partecipate pubbliche – senza una solida continuità temporale, con scarsa attitudine ad addentrarsi nelle effettive dinamiche societarie sulla cui partecipazione sono chiamate a



sorvegliare e, non di rado, in situazioni di incompatibilità con altri incarichi già ricoperti presso l'amministrazione.

Le ricadute in termini di pianificazione, gestione e riscontro interno del **portafoglio degli investimenti** sono di tutta evidenza.

Da questo punto di vista la recente legislazione in tema di **dismissioni** consentirà indubbi benefici rispetto a situazioni di non lineare condotta gestoria.

Infine, per dare un effettivo significato a questa analisi e renderla di stimolo ad una comune riflessione, pare indispensabile collocare queste informazioni nel contesto normativo in cui l'attività dell'Ufficio conti si inserisce: un quadro complessivo in cui l'accentuazione dei **vincoli internazionali di stabilità finanziaria** e l'intensificarsi degli interventi legislativi di contenimento della spesa pubblica moltiplicano gli adempimenti contabili a carico degli enti nonché i livelli di controllo cui gli stessi sono assoggettati.

Ciò produce, non di rado, condotte confuse e sovrapposizioni dannose che incoraggiano la negligenza, allentano la catena fiduciaria tra comunità amministrata, amministratori e organi di controllo e minacciano, in ultima analisi, di compromettere lo spirito di leale collaborazione che dovrebbe ispirare l'interazione tra soggetti pubblici.

Tutto questo è rimesso all'impegno dell'Ufficio conti giudiziari: un settore funzionale della Corte nato, prima di altre e più "moderne" forme di controllo, contestualmente alla giurisdizione contabile e ad essa logicamente collegato.

Questo ne spiega il senso, la storia e le origini e dissolve i dubbi sull'apparente incompatibilità con la funzione giurisdizionale nella quale è incardinato.



B

LE CRITICITA' GESTORIE OSSERVATE NELL'ESERCIZIO DELLA GIURISIDIZIONE IN CAMPANIA

1. La gestione finanziario-contabile delle amministrazioni in Campania
2. Riduzione dei costi delle Istituzioni pubbliche
3. Politica di bilancio e razionalizzazione della spesa pubblica regionale
4. Qualità dei servizi pubblici in Campania tra corruzione, sprechi ed inefficienze. Il caso Sanità.
5. Patologie delle gestioni pubbliche in Campania rilevate con sentenze nel corso del 2016
6. Le spese dei gruppi consiliari regionali nelle pronunce della Corte dei conti in Campania.
7. Il caso analogo delle spese di gruppi consiliari comunali.
8. Il ruolo della Corte dei conti nel processo di riduzione dei costi gravanti sulla finanza pubblica regionale



1. La gestione finanziario-contabile delle amministrazioni in Campania.

Nell'ambito del settore pubblico, in particolare nel nostro territorio così colpito dalla recessione, è sempre preminente l'**esigenza di mantenere** anche e soprattutto **i sistemi finanziari nella legalità** con il rispetto della **veridicità dei bilanci** e in genere dei conti, rifuggendo da meccanismi tecnico-contabili che ne alterino le risultanze.

Il **rispetto del denaro proveniente dai cittadini**, tanto più in un periodo di enormi sacrifici collettivi, impone comportamenti degli amministratori pubblici ispirati ad un estremo **rigore** e ad un'indiscutibile **correttezza**; tali valori a volte possono essere erroneamente avvertiti come congegni meramente formali, laddove invece qui la forma si sostanzia nella **tutela degli interessi della comunità** entificata.

In particolare i **bilanci preventivo e consuntivo** di tutte le amministrazioni pubbliche devono essere redatti secondo i criteri enucleati dalla contabilità pubblica e resi cogenti dalla Costituzione con la sua legislazione interposta ed attuativa.

Essi in primis devono rispecchiare la **realtà dei flussi finanziari** senza artificiose, ancorché comode, manipolazioni, che ne distorcono le risultanze, determinando un'**illusoria immagine positiva**.

Metodiche inappropriate rendono non solo inattendibili in sé i dati, ma soprattutto determinano un pericoloso **effetto moltiplicatore**, nel senso di legittimare e consentire **ulteriori spese**, con aggiuntivo indebitamento.

Un caso emblematico è stato da tempo rappresentato dal **sistema sanitario**, che aveva presentato in passato enormi deficit nel bilancio regionale e conseguente indebitamento finanziario, che hanno pesato sulla stessa funzionalità della tutela della salute pubblica in Campania; un'**accorta politica di bilancio**, supportata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ed accompagnata da un lungo commissariamento che comunque ha privato l'ente della sua autonomia al riguardo, va consentendo un percorso virtuoso che è stato finalmente avviato



attraverso scelte più accurate, in **superamento delle criticità** emerse nel recente passato, come sarà esposto nei paragrafi seguenti.

Ma ancor più indispensabile si presenta la regolarizzazione del sistema finanziario-contabile delle Aziende sanitarie con la tempestiva elaborazione, nonché con la periodica **approvazione** da parte della Regione, **di bilanci e rendiconti**, solo recentemente oggetto di considerazione dalla Giunta regionale che ha proceduto alla definizione dei documenti contabili dell'ultimo quinquennio.

Continuano però ad emergere purtroppo casi di sospetta **falsificazione di bilanci e consuntivi**, come in Comune della provincia di Caserta, da accertare in prossima sede dibattimentale (**giudizi n.67138 e 67334**).

2. Riduzione dei costi delle Istituzioni pubbliche

La Campania vive una crisi economica che non è altro che lo specchio di quella nazionale, di un sistema Paese che anche quest'anno si presenta affaticato e sofferente, con un enorme indebitamento pubblico, nonostante i tentativi di raggiungimento, a seguito di immani sacrifici per i cittadini, del pareggio strutturale del bilancio corrente, e le difficoltà economiche senza precedenti.

L'**emergenza occupazionale** si ripercuote con tutta la sua drammaticità **nel Meridione d'Italia** e segnatamente in una regione come la **Campania**, dove si stenta a superare una decadenza, che deve essere fermata con opportuni interventi.

E qui si evidenzia e ricorda il dovere della classe dirigente della regione a trovare una soluzione divenuta ormai improcrastinabile in un momento di scarsa disponibilità di mezzi finanziari, sia pubblici che privati.

Il nostro auspicio è che si dia intanto il **buon esempio** con una significativa **riduzione dei costi di funzionamento degli organi di vertice delle Istituzioni pubbliche**, specie territoriali, che si aggiunga ad un **alleggerimento della spesa pubblica** di parte corrente, ed in particolare quella improduttiva, **spostando i mezzi finanziari** così



recuperati **per spese di investimento ed il rilancio dell'occupazione, specie giovanile.**

L'esperienza di questa Sezione al riguardo consiglia, al fine di evitare **sprechi di risorse** con conseguenti giudizi risarcitori, di sottoporre ad articolate **regolamentazioni** e a rigidi **controlli** sia il settore di enti, aziende, consorzi e partecipate, che quello dei fondi pubblici destinati alle spese dei gruppi consiliari regionali e comunali.

3. Politica di bilancio e razionalizzazione della spesa pubblica regionale

Ma tale riduzione dei costi non può esaurire gli interventi ristabilizzatori, in quanto occorre, per quanto riguarda particolarmente l'ente Regione, **completare il risanamento della spesa sanitaria**, che va ricondotta a livelli di compatibilità, portando a termine il piano di rientro finanziario e uscendo dall'attuale commissariamento straordinario.

Tale surriferito processo di **stabilizzazione finanziaria**, per potersi mantenere nel tempo, deve comunque essere accompagnato da una **riforma strutturale** non disgiunta da una costante opera di **gestione moralizzatrice** quotidiana, che si auspica sia svolta dalla nuova e più consapevole **dirigenza strategica della sanità** a livello regionale ed aziendale, avviatasi nei mesi scorsi, con l'approvazione dei rispettivi **Atti Aziendali**, su cui sono riposte tante aspettative e speranze di **riscatto** per una regione spesso sulle cronache nazionali ed internazionali, anche recenti, per eventi lesivi della sua immagine, anche sul piano della sanità.

Per evitare il ripetersi di tali dannose situazioni occorre in primo luogo realizzare una efficiente ed economica rete per l'**emergenza**, ed in secondo luogo vigilare costantemente sulle **strutture accreditate** ed in primo luogo sui **centri di riabilitazione**, che hanno dato luogo negli anni a tanti giudizi innanzi a questa Corte che purtroppo non cessano (in ultimo v. **ordinanza di sequestro n.3/2017** per euro 2.714.679,95; *udienza di merito al 17 maggio 2017*)



Inoltre sarà necessario **ottimizzare e riorganizzare**, a seguito del difficile superamento delle criticità gestionali e finanziarie gravanti sull'apposita azienda speciale nonché dei futuri necessari chiarimenti sui comportamenti pregressi dei vertici aziendali (E.A.V. srl) e della definizione dei rapporti finanziari con Ferrovie dello Stato, **il sistema della mobilità regionale**, il cui disservizio grava sui cittadini in termini di disagio e di spesa, nonché tutti gli altri aspetti dell'amministrazione regionale e territoriale, ad iniziare dalle **Aziende speciali** e dalle **Società partecipate**, che vanno ridotte all'essenziale e sottoposte a rigidi **controlli direzionali** da parte dei vertici politico-amministrativi, anche ad evitare i ricorrenti fenomeni patologici rilevati. Molti dubbi da verificare insorgono infatti sulla **limpidezza dei metodi di gestione di Aziende speciali**, sempre nel settore della mobilità, per irregolarità in nomine, assunzioni, affidamenti di consulenze.

Verifiche del genere sono invero auspicabili **anche nelle analoghe Aziende comunali**, che presentano non minori problemi finanziari.

Ciò impone alla Regione ed agli altri enti territoriali di adottare una **rigorosa condotta** nei rapporti istituzionali con tali società, con sottoposizione ad un rigido e coordinato **controllo analogo**, attesa l'incidenza dei risultati di gestione di queste ultime sugli equilibri di bilancio del socio pubblico, dando concreta applicazione, oltre ai principi dettati dalla giurisprudenza di questa Corte, alle disposizioni dell'art.3, comma 11 della L.R. n.16/2010 e seguenti, in materia di **aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e rilascio di garanzie**.

E lo stesso rigore va riservato ad altre realtà operative che destano preoccupazioni, quali i **Consorzi** ed in particolare quelli di **Sviluppo Industriale** e quelli di **Bonifica**, che costituiscono appesantimenti poco produttivi delle macchine amministrative e fonte di spese senza controllo, come rilevato dalle pronunce in seguito riferite.

Interesse primario va anche riservato alla gestione degli **usi civici**, che spettano alla competenza regionale per quanto riguarda molti aspetti compreso il **diritto di affrancazione**, e che, oltre a costituire possibili fonti di entrate originarie, comunque sono da preservare quali risorse



ambientali appartenenti alle Collettività; lo stesso impegno va destinato ai drammatici problemi connessi alla **gestione delle discariche**, del **ciclo dei rifiuti** e dei conseguenti inquinamenti, da rendere assolutamente economica, trasparente ed efficiente.

Un medesimo interesse non può non essere rivolto alla **tutela del territorio**, inteso sia come **paesaggio** naturale e culturale, con gli indotti benefici estetici e turistici, che come **ambiente**, in cui si svolge la vita della nostra Comunità regionale, ad evitare che in seguito –*come sta purtroppo avvenendo*– la finanza pubblica debba farsi carico di **ingenti spese per ricostruirne fruibilità, vivibilità e salubrità** o ancor peggio per garantire le necessarie e doverose costose cure per **malattie indotte dal degrado e dall'inquinamento**, a prescindere dalle in sé inammissibili esposizioni ad agenti patogeni della cittadinanza; è il caso di ricordare il gravissimo problema della c.d. **terra dei fuochi**, in ordine al quale **occorre individuare le singole responsabilità giuridiche**, a fini risarcitori e ripristinatori dell'ambiente, bene collettivo fondamentale.

Numerose sono state poi le **sentenze di condanna a carico della Regione Campania** pronunciate dalla Corte di Giustizia dell'U.E. per inadempimento delle direttive sui **rifiuti** in materia di **discariche**; in ordine ad esse saranno accertate le eventuali responsabilità erariali per (**giudizi n.68466, 68467, 69468, 68470, 68497 e 68496**).

I vertici politici regionali e degli enti territoriali devono necessariamente farsi carico di **scelte inizialmente anche dolorose ed impopolari**, che però sono indispensabili a garantire la funzionalità di un sistema asfissiato dalle difficoltà economiche.

Ma non è possibile ridurre gli interventi sui bilanci a soli tagli; occorre recuperare risorse spostandole **dalla parte corrente al conto capitale** per effettuare investimenti a favore della produzione, al fine di un rilancio dell'economia regionale asfissata dalla surriferita crisi.

In altri termini si sottolinea la necessità di **severe politiche di bilancio** che diano ad essi la **necessaria elasticità** per avviare un processo virtuoso della crescita e dello sviluppo in un quadro di solidarietà sociale.



Per realizzare una siffatta operazione risulta necessaria una seria **rivisitazione dei bilanci** per eliminare, specie nelle pieghe più nascoste, le spese poco produttive o assolutamente inutili e destinare quindi tali somme a **sostenere ed incentivare iniziative fruttuose per l'occupazione e lo sviluppo**; occorre contestualmente **evitare** con ogni attenzione **di finanziare la speculazione e lo sfruttamento di risorse finanziarie pubbliche** attraverso una disciplina rigorosa della materia e affidabili verifiche non solo all'inizio ma anche nello sviluppo dei progetti.

4. Qualità dei servizi pubblici in Campania tra corruzione, sprechi ed inefficienze. Il caso Sanità.

Dal rapporto sull'efficienza della pubblica amministrazione in Europa, reso pubblico il 30 dicembre 2016 dalla C.G.I.A., risulta che la **Campania** si collocherebbe **all'ultimo posto tra le regioni italiane ed europee**, seguita solo da alcune turche e bulgare.

Al di là dalla giustificata perplessità sulla piena attendibilità dei risultati suddetti e pur riconoscendo gli indubbi **recenti sforzi** della dirigenza politica locale tesi alla "**normalizzazione**" di Napoli e della Campania, tale impressionante dato impone una riflessione approfondita sulle cause che determinano la **scarsa qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini**.

Il rapporto segnala in primo luogo la **corruzione**, che nella sua gravità è stato sempre evidenziato da questa Corte in tutte le sedi istituzionali, tenendo presente che crisi economica e corruzione procedono di pari passo, in un circolo vizioso, nel quale l'una è causa ed effetto dell'altra.

Anzi la corruzione, che purtroppo sempre più spesso emerge in inchieste giudiziarie nel nostro settore ed in quello penale, rappresenta il vero **cancro della nostra società** che va contrastata e sradicata senza indugio e senza sconti. Si tratta di un fenomeno complesso dalle molte facce che va affrontato in maniera articolata e differenziata con interventi mirati secondo la varie sue tipologie, similmente alle neoplasie degli organismi umani, ma che trova un sicuro e generale argine nella



semplificazione e nella **trasparenza** amministrativa; certamente la nuova legislazione sulla materia con la costituzione di un apposito organismo di garanzia, quale l'**ANAC**, sembra portare i suoi frutti.

La stima del fenomeno corruttivo appare complessa, trattandosi di pratica sommersa che si sostanzia in una serie di attività diversificate, diluite nella quotidiana pratica amministrativa delle pubbliche amministrazioni, tuttavia la Commissione Europea nella sua relazione sulla corruzione del 2014, stimava i **costi** diretti totali **in Italia della corruzione in 60 miliardi di euro all'anno**, pari a circa il **4% del PIL**, attribuendo così al nostro paese il 50% dei costi della corruzione in Europa, stimati in 120 miliardi di euro annui, pari all'1% circa del PIL europeo.

Nell'ambito dei 60 miliardi stimati, Ispe-Sanità, nel suo libro bianco del 2014, calcolava il tasso medio di corruzione nella **Sanità** in circa il 5,59% , con un intervallo tra il 3,29% ed il 10% ; considerato che la Sanità vale circa 110 miliardi di euro annui , si arriva ad un importo di circa **6 miliardi annui** che, se sommati agli **sprechi ed alle inefficienze**, divengono circa **23 miliardi annui**, più di un terzo del totale. E la situazione non appare certo migliorata dal 2014 !

Il fenomeno, quindi, della corruzione in Italia, e segnatamente **nella Sanità, assume proporzioni preoccupanti**, specie nel settore degli appalti e dei farmaci; e non solo !

La Legge 190 del 6/11/2012 e s.m.i - *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* – ha da tempo messo a punto una specifica disciplina tesa a prevenire e contrastare il fenomeno corruttivo.

Dopo l'elaborazione del primo **Piano Nazionale Anticorruzione** del 2013, già l'aggiornamento del 2015, adottato con determinazione ANAC n.12 del 28 ottobre 2015, dedicava, tra l'altro, una specifica sezione alla **Sanità**, ripresa ed ampliata nel nuovo Piano Nazionale Anticorruzione, adottato con **delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016**.

L'impalcatura normativa, tesa alla prevenzione del fenomeno corruttivo, prevede precise incombenze in capo a tutte le pubbliche



amministrazioni, prendendo le mosse, in primis, dall'obbligo di redigere un **piano aziendale anticorruzione** con valenza triennale, integrato e/o implementato annualmente, secondo precisi parametri dettati dal legislatore ed in consonanza con il Piano Nazionale Anticorruzione, prevedendo , altresì, l'individuazione di un responsabile della prevenzione della corruzione che, con la novella introdotta dalla richiamata **deliberazione ANAC n. 831/2016** , ha assunto anche il ruolo di responsabile della trasparenza.

Questi preliminari adempimenti, ancorchè apparentemente formali, costituiscono invero il primo passo che ciascuna pubblica amministrazione deve compiere, per avviarsi poi, nel concreto, in un percorso virtuoso teso realmente alla prevenzione del fenomeno corruttivo, inteso nella sua ampia accezione così come tratteggiata già dal legislatore del 2012.

Nell' ambito della Regione Campania, risulta che **tutte le Aziende Sanitarie hanno** formalmente **adottato** e pubblicato sul sito istituzionale il **Piano Aziendale Anticorruzione**, nominando altresì il responsabile della **prevenzione della corruzione**.

L'assolvimento formale dell'obbligo di legge non manda però esenti in automatico i preposti da eventuali responsabilità, essendo necessario redigere un **piano concreto che analizzi nel dettaglio le aree di rischio**, individuando puntualmente le relative misure da adottare ed i connessi tempi di realizzazione, fermo restando l'obbligo di vigilare e monitorare in ordine alla effettiva attuazione del piano medesimo.

Tutto ciò rende ormai improcrastinabile un'azione, interna al ceto dirigente, di **attenzione costante** rivolta ad individuare e sradicare, senza alcuna inopportuna tolleranza e tanto meno benevolenza, tali fenomeni degenerativi, che aggravano ancor più la finanza pubblica in Campania.

5. Patologie delle gestioni pubbliche in Campania rilevate con sentenze deliberate nel corso del 2016



Ma tale situazione di crisi finanziaria è indice di una più generalizzata **sofferenza di tutte le gestioni pubbliche** nel nostro territorio, com'è dato rilevare nelle fattispecie esaminate dalla Sezione, che sono analiticamente illustrate nell'apposita rubrica della presente Relazione.

In tale prospettiva nessuna gestione pubblica risulta esente da aspetti preoccupanti, sui quali la Corte dei conti dovrà sempre vigilare e certamente vigilerà con tutti gli strumenti a sua disposizione.

Oltre alla gestione della sanità, ancora in estrema difficoltà riorganizzativa, permangono quei reticoli di **finanziamenti e contributi**, compresi quelli provenienti dall'Unione Europea -*che dovrebbero svolgere un ruolo fondamentale nella fragile economia meridionale, e segnatamente del Campania, affetta dall'endemico male della non occupazione, della disoccupazione e della c.d. fuga dei cervelli*- sia per iniziative imprenditoriali e sociali sia per la formazione professionale, i quali continuano spesso a risultare purtroppo destinati ad iniziative fittizie ed ottenuti attraverso falsificazioni documentali in un sistema di scarsi controlli e di corruzione.

Numerose sono state al riguardo le pronunce della Sezione, che hanno accertato un **desolante e scoraggiante sistema** in cui **inefficienza e connivenza** si mescolano in maniera inestricabile, costringendo la Corte finanche ad intervenire con **azioni revocatorie** (**sentenza n.400/2016**) ed ancor più con numerosi **sequestri conservativi** a tutela delle ragioni erariali, di cui si darà analitica informazione nel seguito.

Sono così emersi casi emblematici di erogazione illecita di **contributi pubblici** di oltre 5 milioni e mezzo di euro concessi per la costruzione di un complesso alberghiero-termale in un Comune del beneventano (**sentenza n. 397/2016**), nonché di rilevanti **contributi di scopo** finanziati con fondi pubblici, in violazione delle regole previste dalle fonti regolamentari vigenti per le Camere di commercio e in assenza della richiesta documentazione ovvero in presenza di documentazione non veritiera (**ordinanze n.95 e n.121/2016**) o ancora di **incentivi** con agevolazioni **per nuove tipologie di autoimpiego**, in forma di microimpresa o di franchising, conseguiti mediante la rappresentazione di dati e programmi non veritieri e, comunque, mai intrapresi (**sentenza**



n.629/2016) o di altri **contributi** del genere **conseguiti con sovrapproduzione** delle opere ammesse a finanziamento e **false dichiarazioni** (**sentenza n. 36/2017**), come anche **di contributi statali** illegittimamente percetti da imprese previsti dal c.d. “Contratto d'Area” della Provincia di Avellino dell'importo di euro 6.496.606,43 (**sentenza n.32/2017**) o da altre imprese come “Le Ancore srl.”(**sentenza n.21/2017**) ovvero utilizzati per finalità diverse come nel caso della Sint (**sentenza n.31/2017**).

E, nel medesimo genere, ancora si presentano casi di **indebita percezione** di pensioni di invalidità ed in particolare di **indennità di accompagnamento** (**sentenza n.5/2017**), che suscitano un particolare disvalore, perché sottraggono risorse destinate a categorie bisognose di assistenza.

Anche il delicato settore degli **appalti pubblici** di lavori, servizi e forniture, contribuisce a definire un quadro sconsolante di **diffusa cattiva amministrazione**, che tocca l'apice con spese per **progettazioni inutili** (**sentenza n.1/2017**).

In tale ambito é da segnalarsi, per il suo indubbio rilievo economico-finanziario, anche la ricorrente tendenza alla violazione della normativa inerente l'obbligo di indizione di pubblica gara, con **affidamento diretto**, in deroga ai principi di concorsualità, all'irrituale aggiudicazione dei lavori (**sentenza n. 198/2016**), al negligente svolgimento dell'incarico contestuale di direttore dei lavori e di progettista (**sentenza n. 539/2016**), al compimento di gravi irregolarità procedurali con annullamento di gara (**sentenze n. 473/2016 e n. 243/2016**) ovvero a reiterati comportamenti illeciti, come nelle attività di affidamento, esecuzione e controllo degli appalti del servizio di erogazione pasti presso mense universitarie (resi evidenti da connessi atti di *concussione e corruzione* con **tangenti** per agevolare ditte esterne) relativamente agli anni 1988 – 1992 (**sentenza n. 362/2016**); ed altri gravi casi sono tra breve all'attenzione di questa Sezione, come quello per lavori di ristrutturazione di ospedale dipendente da ASL (**giudizio 67356**).



Conseguenze di tali grovigli, accresciuti dalle endemiche inefficienze delle macchine amministrative, sono notevoli **ritardi**, con aggravati di costi, o peggio la **mancata realizzazione di opere pubbliche**, spesso rilevanti e attese dalla cittadinanza, che rimangono o rischiano di rimanere **incompiute**, con lunghi e costosi strascichi giudiziari, nonostante l'esborso di fondi ragguardevoli.

Su tali ben noti fenomeni è **auspicabile che si accentui la già costante attenzione** e l'intervento operativo dei competenti organi amministrativi, peraltro particolarmente qualificati, come il ***Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche***, e comunque di chi ha il dovere giuridico di vigilare e di adoperarsi al riguardo senza trincerarsi dietro giustificazioni formalistiche.

Incoraggianti risultano, da un lato, l'**apprezzabile** accelerazione da parte del **Tribunale Amministrativo Regionale** dei tempi di definizione dei ricorsi in tale settore nell'interesse pubblico, e, dall'altro, l'avvio della fase conclusiva nella **realizzazione del 1° Policlinico** sito in Caserta, la chiusura dei lavori per il completamento, con conseguente apertura, dell'**Ospedale del Mare** sito in Napoli; lo stesso ci si augura avvenga per la conclusione degli annosi lavori della nuova linea **metropolitana** di Napoli e delle altre rilevanti opere pubbliche in Campania, tra cui quelle per importante **caserma dei Carabinieri** e per la tutela dei beni culturali come ad es. scavi di **Pompei** e **Reggia di Caserta**.

Nell'ambito del **servizio sanitario nazionale** si evidenziano fattispecie di **danno da iperprescrizione** in senso lato, derivante da una condotta prescrittiva caratterizzata da un'elevata percentuale di scostamento rispetto al criterio della "media ponderata ASL" (**sentenza 055/2016**), pregiudizi erariali relativi allo svolgimento, da parte di medici corsisti, di **attività lavorative professionali** nel medesimo periodo di partecipazione a corsi di formazione (**sentenze n. 245/2016, n. 361/2016, 580/2016**), prestazioni professionali private a titolo oneroso effettuate in **violazione al vincolo di esclusività** da medici dipendenti di Aziende sanitarie (**ordinanze n.155/2016 n.399/2016; sentenze n.**



93/2016 e n.30/2017), nonché numerosi casi di **danni da disservizio per assenteismo** di personale sanitario in primaria Azienda Ospedaliera (**ordinanza n.91/2016**), finanche di vertice (**sentenza n. 360/2016**).

Si è avuto modo di rilevare negli anni uno scarso interesse da parte delle aziende sanitarie locali per il controllo sugli enti accreditati ed in particolare sui **centri di riabilitazione**, che nel recente passato hanno presentato gravi criticità, su cui questa Corte è dovuta intervenire e che purtroppo si sono ritrovati ancora in un Distretto dell'ASL Na 3 Sud (**ordinanza n.3/2017 di sequestro per un danno prospettato di euro 2.714.670,95**).

Sono stati inoltre accertati profili di illegittimità, forieri di illiceità e di danno, in riferimento agli atti attributivi in struttura ospedaliera di **incarichi dirigenziali mediante procedura di trasferimento in mobilità** svolta in violazione dell'art. 30, comma 1°, d.lgs. 165/2001 ovvero in contrasto con le previsioni dell'art. 15 septies del d.Lgs. n. 502/1992 e s.m.i., ovvero -in particolare- **senza la preventiva attivazione di apposite procedure concorsuali**, con addebito della relativa responsabilità al Direttore Generale e al Direttore Amministrativo dell'Azienda, previa applicazione del principio della *compensatio lucri cum damno* (**sentenza n.157/2016**).

Saranno oggetto di approfondimenti a breve in pubblica udienza altri casi emblematici, come **interventi di chirurgia estetica** svolti in primaria Azienda Ospedaliera mascherati da operazioni ricostruttive (**giudizio n.65528**).

Altro grave fenomeno che si continua a rilevare anche nel 2016 è certo l'inefficienza e la disorganizzazione palesatesi nella gestione infruttuosa e dannosa del **patrimonio immobiliare** dovuta a scarsa attenzione agli interessi dell'amministrazione, nella specie del Comune capoluogo, talché da un lato si pagano canoni di locazione e forniture elettriche finanche per immobili assolutamente non utilizzabili e non utilizzati (**sentenze n. 398/16 e n. 404/16**) e dall'altro non viene curata la manutenzione e fruttuosità dei beni di proprietà comunale. Situazione analoga è stata invero riscontrata in primaria Azienda Sanitaria Locale del Capoluogo



(sentenza n.697/2016).

In particolare la causale del danno erariale è stata ravvisata nella **inefficienza e disorganizzazione** palesatesi in passate **gestioni degli immobili** del Comune di Napoli, che hanno prodotto tra l'altro l'inadempimento delle sentenze civili con le quali l'Ente era stato condannato al pagamento, a titolo risarcitorio, del danno parametrato all'ammontare dei canoni fino alla riconsegna, unitamente all'obbligo principale di ricostruzione degli immobili; infatti l'unico effetto sortito dalle condotte tenute dei convenuti è stato quello di procrastinare l'adempimento degli obblighi scaturiti dalla sentenza civile, laddove tutti gli amministratori pubblici coinvolti, pur manifestando ciascuno piena condivisione circa l'urgenza nella soluzione della problematica, di fatto, l'hanno, per un tempo abnorme, lasciata irrisolta, senza mai provvedere al ripristino dello stato dei luoghi, e così incrementando sine die il debito per canoni e interessi a carico dell'Ente.

Va rilevato che in altre fattispecie del genere, *al di là dell'esito influenzato anche da fattori processuali*, è comunque emerso un analogo **panorama confuso** almeno in passata **gestione immobiliare** del Comune capoluogo, che hanno prodotto tra l'altro inadempimento di sentenze civili (**sentenza n. 169/2016**); e per altri analoghi giudizi é prevista a breve una trattazione congiunta sempre per la stessa realtà territoriale con elevate ipotesi di danno (**giudizi nn.67405 e 67406**).

Saranno a breve approfonditi casi di mancata acquisizione a vantaggio del patrimonio comunale di importante città del napoletano di immobili adibiti a parcheggi (**giudizi nn.67389, 67390, 67391,67394,67395 e 67396**).

*Di qui l'invito a tutte le amministrazioni di dotarsi di un dettagliata ed aggiornata **anagrafe patrimoniale**, accompagnata da una particolare cura nella gestione degli immobili affidati alla loro cura, limitando anche il ricorso alle locazione passive.*

Quanto all'utilizzo delle risorse umane, di particolare rilievo è stata la condanna per danno erariale, conseguenziale all'**indebita liquidazione di compensi ai componenti di commissioni di gara** presso una Struttura Commissariale (**sentenza n. 154/2016**).



Allo stesso modo si è dovuto inoltre rilevare una tendenza a procedere all'affidamento di incarichi a professionisti esterni alla amministrazione, a volte regionale, (**sentenza n. 120/2016**) a volte comunale (**sentenze n. 379/2016 e n.4/2017**); nelle statuizioni giudiziali sono stati, peraltro, richiamati i principi di diritto affermati dalle Sezioni Riunite di questa Corte (deliberazione n. 6/05) espressi nel senso che “*deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi. L'affidamento dell'incarico deve essere preceduto perciò da un accertamento reale, che coinvolge la responsabilità del dirigente competente, sull'assenza di servizi o di professionalità, interne all'ente, che siano in grado di adempiere l'incarico*”.

Parimenti sono stati anche accertati pregiudizi erariali arrecati a Comuni dall'illegittimo **conferimento di incarichi di staff** per lo svolgimento di attività ordinarie, in violazione dell'art. 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (**sentenze n. 435/2016 e 436/2016**) ovvero dall'illegittima -e reiterata- erogazione di **compensi in favore di vari professionisti esterni** in assenza dei presupposti di legge (**sentenza n.254/2016**).

Ma anche nella gestione in sé del **personale** dipendente si sono dovuti rilevare anche nel 2016 cedimenti verso l'illegalità in relazione alla indebita corresponsione di incentivi a pioggia, compensi, indennità speciali, come per l'indebita erogazione dell'indennità per terapie sub-intensive ex art. 44, comma 6, del CCNL 1994/97 al **personale infermieristico** in servizio presso un Dipartimento di salute mentale (**sentenza n. 386/2016**); a breve sarà trattato altro caso analogo relativamente all'**indennità di continuità assistenziale** a favore di medici di ASL per circa 3.500.000,00 di euro (**giudizio n.67335**).

Lo stesso è avvenuto per illegittima attribuzione di funzioni dirigenziale a personale interno (**sentenza n.7/2017**), illecita erogazione di **compensi aggiuntivi** in favore di due Dirigenti di un Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale, in palese violazione del CCNL di categoria (**sentenza n.406/2016**), per **illegittima maggiorazione dell'indennità di posizione** a Segretario Generale di Comune (**sentenza n.358/2016**)



o anche per concessione di **eccessivi incentivi di progettazione (sentenza n.4/2016)** o per **omessa riduzione del compenso** di un Commissario di Governo (**sentenza n.2/2016**) ovvero, al contrario, per la **mancata corresponsione di retribuzione di risultato** a titolare di posizione organizzativa, che ha provocato la condanna dell'ente al risarcimento (**sentenza n. 196/2016**).

Di rilievo risulta il caso di danno erariale causato ad un Comune **dall'errata quantificazione del fondo per il finanziamento delle politiche di sviluppo** delle risorse umane e della produttività (utilizzato per l'erogazione delle risorse accessorie al personale (**sentenza 56/2016**) o al Ministero dell'Istruzione determinato dall'attribuzione di **incarichi di insegnamento** a tempo determinato illecitamente ottenuti con aggiuntivo **danno all'immagine (sentenza n. 427/2016)**.

In numerosi giudizi, come su genericamente già segnalato, è stato rilevato lo svolgimento di **attività lavorative esterne non autorizzate dall'amministrazione**, da parte di professionisti dipendenti **in regime di esclusività**, che avrebbero dovuto riversare ingenti profitti a favore dell'ente di appartenenza e che avevano indebitamente percepito l'indennità di esclusività, a danno dell'INPS (**sentenze n.481/2016, n.482/2016, n.587/2016**), ovvero di primaria Azienda Ospedaliera e di Azienda Sanitaria Locale, *mandando comunque assolti i sanitari che avevano fornito a privati prestazioni a titolo gratuito (sentenze n.93/2016 e n.30/2017; ordinanze n.155/2016 e n.399/2016)*.

Si è accertato altresì di svolgimento da parte di **docenti universitari a tempo pieno** di attività d'impresa assolutamente incompatibile nonché attività libero-professionale in mancanza delle prescritte autorizzazioni e senza versare spontaneamente i conseguenti compensi; generando in tal modo sia un danno emergente da alterazione del vincolo sinallagmatico sia il lucro cessante, derivato dall'omesso versamento dei compensi percepiti *aliunde (sentenza n.94/2016)*.

Un fenomeno molto generalizzato, a causa di scarsi controlli, è costituito dal **mancato rispetto dell'orario di servizio** da parte di



personale di varie amministrazioni, ma in particolare di uffici dipendenti dalla **Regione (sentenza n.33/2017)**, di numerose **Aziende sanitarie ed ospedaliere** nonché di **Comuni**, attraverso il sistema, evidentemente incontrollato, di “**timbrare il cartellino**” attestante la presenza in ufficio e mantenersi al di fuori della sede di servizio per periodi di varia lunghezza ovvero di allontanarsi arbitrariamente dal luogo di lavoro; fattispecie queste di responsabilità sanzionatoria c.d. pura introdotta dalla c.d. “Riforma Brunetta” (art. 69 del D.Lgs. n. 150/2009).

L’Azienda erogatrice di servizi sanitari e, soprattutto, di cure ai pazienti deve poter garantire in ogni momento le prestazioni mediche e l’assistenza di cui il malato necessita; in quest’ottica, l’assenteismo fraudolento -*non diversamente dalla mancanza di capacità manageriali di dirigenti ospedalieri specie nelle situazioni di emergenza*- determina ex se “un **danno da disfunzione organizzativa** che ricade anche sull’utente del servizio pubblico”, che quindi è erogato in maniera solo “apparente” o, comunque, “desostanziato”.

Al riguardo sono state emesse molteplici pronunce, tra cui desta particolare scalpore il caso dei **dipendenti di primaria Azienda Ospedaliera** cui si imputano comportamenti lassisti, in totale dispregio degli obblighi di servizio; l’incrocio tra le risultanze degli appostamenti di videosorveglianza e i rilievi effettuati in sede di pedinamento, ha consentito l’agevole conclusione che i convenuti hanno preordinato e recidivato condotte assenteistiche, senza alcuna giustificazione relazionata all’adempimento delle mansioni (**ordinanza n.91/2016**).

Per la sua rilevanza è da segnalare il caso di **assenteismo** tenuto finanche da un **Direttore di U.O.C.** (Unità operativa medica complessa) in importante Ospedale napoletano (**sentenza n. 360/2016**).

A breve saranno approfonditi in pubblica udienza **sospetti casi di assenteismo** anche in Comuni, che potrebbero aver determinato ingenti danni erariali (**giudizio n.68518**).

Un simile e disdicevole atteggiamento di **inerzia e disinteresse** da parte del personale è stato altresì accertato in numerosi Comuni per **mancata riscossione di ingenti somme derivanti da migliaia di**



violazioni del codice della strada, risultate non contestate e/o non notificate nel periodo compreso tra il 2002 e il 2007 (**sentenza n. 596/2016**) o per **mancata adozione** degli atti della **procedura ablatoria** (**sentenze n.119/2016 e n.38/2017**) ovvero ancora per aver gravato l'ente, a causa del loro mancato riconoscimento come debiti fuori bilancio, **maggiori oneri e interessi in dipendenza di procedimenti esecutivi** promossi contro il medesimo Ente (**sentenza n.262/2016**), o ancora per il danno indiretto cagionato dalla **dilatoria opposizione** a decreto ingiuntivo o dalla **soccombenza nei giudizi civili** promossi per l'accertamento del diritto dei proprietari alla restituzione dei fondi, trasferiti con atti dichiarati nulli (**sentenze nn. 257 e 258/2016**); lo stesso da esponenti della Regione Campania per il danno indiretto derivante dalla **soccombenza in giudizio** e dalla consequenziale soccombenza rispetto alle spese di giudizio e interessi maturati, essendo la loro **inerzia** presupposto indefettibile di tale conseguenza dannosa (**sentenza n.153/2016**).

Da segnalare infine per la loro gravità contabile l'accertamento di danno erariale causato dall'**omesso riversamento degli importi incassati nella casse erariali da parte di un titolare di ricevitoria**, cui è stata attribuita la qualifica di agente contabile di diritto e/o di fatto, ex art. 178, r.d. n. 827/24, con conseguente assoggettamento alla particolare e rigorosa disciplina prevista dal successivo art. 194 (**sentenza n. 155/2016**) ed un altro caso di **appropriazione di cassa** per cui è stato sanzionato il dipendente preposto alle fasi di riscossione e gestione delle entrate patrimoniali di un Comune, alla stregua del criterio della cd. "preponderanza dell'evidenza" (**sentenza n.387/2016**).

Le accertate illiceità nelle gestioni esaminate hanno spesso portato ad individuare con numerose sentenze anche gravi **danni all'immagine** dell'amministrazione pubblica, la quale, al pregiudizio patrimoniale vero e proprio, ha dovuto subire in aggiunta la "beffa" della perdita di prestigio a causa del conseguente c.d. "*clamor fori*": ciò è la riprova della pericolosità di tanti comportamenti a volte assunti con negligente leggerezza a volte con piena consapevolezza, che comportano comunque



enormi guasti al di là di quello che comunemente si ritiene, come nel caso di Direttore dei Servizi cimiteriali, già condannato in sede penale con sentenza irrevocabile pronunciata su “patteggiamento”, per il danno all’immagine scaturito da illecite condotte di cd. “**vendita di loculi**” e appropriazione indebita delle somme (**sentenza n. 95/2016**) o come nel caso di illecita **appropriazione di somme provenienti dall’INPS** con falsificazioni di carte di identità (**sentenza n.37/2017**).

Anche nel suddetto settore di gestione del personale l’efficacia dell’azione repressiva svolta dalla Corte dei conti non mancherà di riverberarsi sui comportamenti futuri, inducendo un atteggiamento generalizzato di **maggiore rigore nell’esercizio della funzione pubblica a tutti i livelli**.

S’impone però alle amministrazioni, e per esse ai loro vertici (*finora scarsamente attivi sul punto*), l’introduzione di meccanismi stabili per rilevare i surriferiti fenomeni, per prevenirli e per reprimerli tempestivamente ed autonomamente, al di là dell’intervento delle Magistrature; ma ancor prima occorre coinvolgere e **fidelizzare i propri dipendenti** motivandoli nello spirito di servizio che deve animare la loro attività lavorativa a favore della cittadinanza.

Di particolare rilievo va evidenziato come la Sezione in pubbliche udienze del 2016 abbia affrontato delicati aspetti risarcitori conseguenti alla **gestione di fondi pubblici da parte dei gruppi consiliari regionali** (**sentenze n. 170, 582, n.585, n.675, n.676 e n. 698/2016**) e **finanche comunali** (**sentenza n.6/2017**); di tali casi si dà ampia notizia nei successivi paragrafi dedicati all’argomento.

Allo stesso modo gli strumenti d’intervento nell’economia pubblica, quali le **società a partecipazione pubblica regionale e locale**, specie in materia di servizi pubblici, vanno mantenuti nella piena legalità formale con la sottoposizione a tutte le garanzie interne ed esterne -*non ultime quelle connesse ai giudizi di conto*- previste dall’ordinamento.

La già rilevata mancata adozione da parte dei maggiori enti territoriali di **adeguati strumenti normativi** però finisce per non garantire la correttezza di tali percorsi.



La competente articolazione della nostra giurisdizione ne sta approfondendo l'analisi, richiamando eventualmente i vertici degli enti territoriali alla necessità di intervenire tempestivamente, al fine di **conservare tali gestioni nella piena legalità formale** con consistenti risparmi di danaro pubblico ed il recupero delle risorse sperperate a causa di errori riconducibili a comportamenti formalmente e/o sostanzialmente di singoli.

Come già osservato gli anni scorsi, va rilevato al proposito che il quadro normativo è ormai orientato verso una **progressiva riduzione del fenomeno delle partecipazioni azionarie pubbliche**, soprattutto nei settori non concernenti servizi di interesse generale, dove maggiormente si registrano *performance* negative.

La necessità che la spesa pubblica, resa più efficiente rispetto al passato, si riduca a livelli sostenibili rende necessario un riesame dei presupposti e delle finalità che hanno portato all'intervento pubblico in settori economici non di interesse generale o caratterizzati da gestioni negative, specie negli ambiti regionali e locali.

La **revisione del perimetro dell'intervento pubblico** diventa, pertanto, operazione necessaria, non solo ai fini di riduzione della spesa, ma anche a quelli di rendere efficiente ed efficace l'azione pubblica.

Tale percorso si presenta impegnativo e ancora in gran parte da perseguire. Frequente è finora la mancata attivazione delle procedure per la dismissione delle società partecipate, per la cessazione delle gestioni anomale dei servizi pubblici locali e per la messa in liquidazione delle società strumentali o di servizi caratterizzate da gestioni antieconomiche.

La **mancata previsione di vincoli al debito delle società partecipate** può, inoltre, aver favorito a volte forme di abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti non consentiti alle amministrazioni di riferimento; *su tali eventuali degenerazioni la nostra vigilanza sarà massima!*

Si è avuto modo di osservare alcune deviazioni in materia di partecipate, per indebita **ricapitalizzazione di una società in house** a totale partecipazione pubblica (Astir spa), a danno della Regione



Campania quale socio pubblico, giungendo alla condanna da un lato di amministratore e sindaci della società, dall'altro degli assessori che avevano espresso voto favorevole alla delibera che la ha prevista e dei dirigenti che l'avevano proposta (**sentenza n. 574/16**), nonché anche per indebita immissione di **liquidità nelle casse della società ACMS spa** in assenza di valide ragioni giustificative, giuridiche ed economiche, a danno dell'ente Provincia (**sentenze n. 329/2016 e n. 66242**).

Emblematica appare una ipotesi, ancora in approfondimento, di responsabilità amministrativa connessa al rimborso di spese di rappresentanza e per missioni a favore del Presidente di una **Azienda Pubblica Regionale** (**sentenza n. 538/2016**); così come a breve si dovranno analizzare in pubblica udienza altre numerose ipotesi di **danno concernenti un'importante azienda di trasporti** per supposte irregolarità nella nomina dei vertici (**giudizio n.67259**), nell'affidamento di incarichi di consulenza (**giudizi n.67259, 67260, 67271, 67301**) e nelle selezioni di personale esterno (**giudizio n.67286**).

Ma non è solo il fenomeno delle società partecipate a destare preoccupazioni sotto il punto di vista della legalità e del rispetto delle risorse provenienti dai cittadini, in quanto anche le diverse forme di **“esternalizzazione”** e di **affidamento** ad altri soggetti di **servizi pubblici** risultano non prive di criticità parimenti gravi, alcune delle quali già rilevate, ed altre in accertamento, in sede di giurisdizione contabile.

Così, nell'ambito dei **Consorzi tra enti locali**, risulta sintomatico il rilevamento di un documento patrimoniale derivato ad un Consorzio Intercomunale per il metano in ragione dell'**illegittima emissione di mandati di pagamento** (**sentenza n.34/2017**) e ad un Consorzio di Bonifica per l'**affidamento dei lavori** di completamento e ristrutturazione dell'impianto idrico consortile (**sentenza n.261/2016**).

E proprio i **Consorzi di bonifica** appaiono meritevoli di una riflessione generale sulla loro **scarsa funzionalità** sia tecnica che amministrativa, quest'ultima oggettivamente rilevabile anche solo per i **ritardi nell'adeguamento alla stessa legislazione regionale** dei piani di classifica e i perimetri di contribuenza, per non dire come sul fronte



delle entrate, qualificate come **contributi di miglioria**, il **contenzioso presso gli organi di giustizia tributaria** è rilevantisimo e spesso perdente, anche **con enormi esborsi** per le spese legali a favore di professionisti, sì da ritrovarsi in condizioni di costante precarietà finanziaria nonché di **inoperatività** sul piano tecnico relativamente alla **manutenzione di canali ed impianti di depurazione** con conseguenti inondazioni dei terreni ed inquinamento di fiumi e del mare.

Ma non solo, anche in **Consorzi per Area di Sviluppo Industriale-ASI** si sono rilevati cedimenti verso l'illegalità per indebite erogazioni a favore di Dirigenti dell'Ente operate dal Commissario Straordinario (**sentenza n.406/2016**).

Conclusivamente va ribadito che i gli organi istituzionalmente competenti devono mantenere un atteggiamento a "**tolleranza zero**" nei confronti di prassi e comportamenti "deviati", anche i più insignificanti, che spesso inavvertitamente sono l'humus ed il prodromo di gravi fenomeni di "*mala gestio*".

Mi piace ricordare al proposito un concetto ben espresso da un illustre molisano formato culturalmente qui a Napoli, **Vincenzo Cuoco**, nel "Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli" – 1806, ed.2., pag.XLIV : "*Io temo le piccole usurpazioni giornaliere, fatte perlopiù sotto apparenza di bene, che o non si avvertono, o non si curano, e talora anche si applaudiscono, finché l'abuso diventa costume, e si conosce il male solo quando divenuto gigante insulta i tardi ed inutili rimedi?*".

Un dato oggettivo che può indurre a riflettere sulle reali dimensioni dei fenomeni degenerativi accertati in tema di gestioni pubbliche in Campania è **il valore delle condanne irrogate dalla Sezione** durante l'anno giudiziario **2016**, che **ammonta nel complesso ad euro 32.256.599,37** (*cui è da aggiungere l'importo ancora non quantificabile delle condanne delibate nel 2016, ma depositate o in corso di pubblicazione nel 2017*), cifra senz'altro ragguardevole considerando le scarse risorse a nostra disposizione; anche se evidentemente **la sola presenza sul territorio della Corte dei conti da un lato scoraggia comportamenti devianti**



nel settore delle gestioni pubbliche, con la sua efficacia di prevenzione generale, e dall'altro indica i **comportamenti corretti da seguire** per una buona gestione.

Va sottolineata altresì l'intensa attività della Sezione tesa ad evitare l'**occultamento giuridico e materiale** del patrimonio dei soggetti inquisiti e sottoposti a giudizio per danno erariale. Sono stati adottati infatti numerosi provvedimenti cautelari che hanno dichiarato inefficaci alienazioni di cespiti con **azioni revocatorie (sentenza n.400/2016)** ovvero sottoposto a **sequestro conservativo** i cespiti patrimoniali e le risorse pecuniarie necessarie a garantire il risarcimento per complessivi **euro 21.591.404,37**.

In tal modo è stata sfatata una diffusa convinzione che le condanne della Corte dei conti rimanessero "lettera morta" senza effettiva esecuzione; infatti i **cespiti sottoposti a revocatoria** rimangono ben aggredibili dall'azione pubblica, come i **beni sequestrati**, in caso di successiva condanna, **sono ope legis** acquisiti al patrimonio degli enti creditori.

In tale sede cautelare sono stati "bloccati" ingenti beni di **amministratori di importante società in house** providing, partecipata da Comune capoluogo (**ordinanza n.2/2016**) o di un numero relevantissimo di **dipendenti di un'importante Azienda Ospedaliera (ordinanza n.91/2016)** o di esponenti del Comune capoluogo in materia di **gestione di immobili**, per più di un milione e mezzo di euro (**ordinanze n.80, 81 e 82/2016**), nonché **in materia fiscale** di funzionari dell'**Agenzia delle Dogane** per oltre due milioni di euro per omessi controlli su prodotti alcolici (**ordinanza n.55/2016**) e di oltre dieci milioni di euro per condotta falsificatoria di documentazione doganale con conseguente evasione di accise e di IVA su prodotti petroliferi in esportazione (**ordinanza n.105/ 2016**)

6. Le spese dei gruppi consiliari regionali nelle pronunce della Corte dei conti in Campania.

In ordine alla vicenda delle spese dei gruppi consiliari regionali, che ha



destato interesse nell'opinione pubblica negli ultimi tempi, va preliminarmente rilevato che questa Sezione Giurisdizionale ha effettuato nel 2016, su impulso della Procura Regionale, l'esame di alcuni casi concernenti spese effettuate da consiglieri regionali sui fondi posti a disposizione dai gruppi di appartenenza con una verifica preliminare e incidentale sull'inerenza e coerenza delle spese all'attività istituzionale dei gruppi consiliari.

La Corte ha affermato al riguardo che l'impiego di risorse pubbliche non può che essere, in linea assoluta ed indefettibile, finalizzata ad un preciso interesse pubblico che, nel caso di specie, deve risultare intimamente connesso all'esercizio delle funzioni dei Gruppi consiliari, al di là della circostanza che nella L.R. n. 20/91, nel testo vigente all'epoca dei fatti, non si riscontri una dettagliata casistica delle spese ammesse al funzionamento pubblico.

Orbene la nozione di "organo" del Consiglio Regionale, attribuibile al Gruppo consiliare, non consente di qualificare come plausibile e funzionale ai predetti fini l'attività "atomisticamente" riconducibile al singolo consigliere regionale ed apoditticamente ritenuta *in re ipsa* ascrivibile al gruppo consiliare di riferimento.

Così opinando, infatti, si determinerebbe un'inaccettabile frammentazione delle iniziative ammesse a finanziamento pubblico ed una loro incontrollata moltiplicazione, con conseguente dilatazione della spesa pubblica e con compressione altresì del budget astrattamente a disposizione dei gruppi consiliari unitariamente intesi.

In altre parole, la generica riferibilità delle spese oggetto della richiesta di rimborso al gruppo consiliare di appartenenza non giustifica né legittima la rimborsabilità delle somme di denaro impiegate, laddove il nesso funzionale con l'organo ("gruppo consiliare"), appaia vago e non sufficientemente circostanziato; diversamente intesa, la nozione stessa di: "attività politica del gruppo consiliare", acquisirebbe una dilatazione semantica, assolutamente irragionevole, tale da contemplare nella nozione di atto politico, suscettibile di rimborso, qualsivoglia iniziativa che presenti anche solo un tenue nesso eziologico con l'azione del



gruppo consiliare.

Va parimenti evidenziata anche la netta distinzione concettuale tra attività del Gruppo e attività del partito correlato, che non consente una sovrapposizione o una confusione.

Appare propizia questa circostanza per richiamare la magistrale posizione resa al riguardo dalla **Corte dei conti a Sezioni Riunite** in sede giurisdizionale (in speciale composizione), ancorché essenzialmente con riferimento alle attività di controllo¹.

I **principi** affermati al riguardo possono sintetizzarsi discorsivamente.

a) ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo;

b) non possono essere utilizzati, neanche parzialmente, i contributi erogati dal consiglio regionale per finanziare, direttamente o indirettamente le spese di funzionamento degli organi centrali e periferici dei partiti o dei movimenti politici e delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti medesimi;

c) i gruppi non possono intrattenere rapporti di collaborazione a titolo oneroso ed erogare contributi, in qualsiasi forma, con i membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo e con i consiglieri regionali di altre regioni, e ai candidati a qualunque tipo di elezione amministrativa o politica, limitatamente, per questi ultimi, al periodo elettorale – come previsto dalla normativa vigente – e fino alla proclamazione degli eletti;

d) non sono consentite le spese inerenti all'attività di comunicazione istituzionale nel periodo antecedente alla data delle elezioni nel quale vige il relativo divieto ai sensi della normativa statale in materia di *par condicio*".

Dunque, da una parte, è necessario che la spesa sia espressamente **riconducibile all'attività istituzionale del gruppo** e, dall'altra, che non

¹ In termini: Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale (in speciale composizione), sentenza 30 luglio 2014 n.29 (Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna c/o Sezione Regione di controllo) con cui si annulla Corte conti, Sez. contr. reg. Emilia-Romagna, 8 maggio 2014, n. 120.



sia, anche indirettamente, un modo per finanziare gli organi centrali e periferici dei partiti o di movimenti politici e delle loro articolazioni o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti medesimi, ovvero i membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo e consiglieri regionali di altre regioni, nonché candidati a qualunque tipo di elezione amministrativa o politica.

La verifica deve consistere perciò nell'esame della singola spesa per accertare se essa sia coerente con l'attività istituzionale del gruppo e, nel contempo, che non costituisca un modo subdolo per finanziare il partito.

Si tratta di una verifica da condurre secondo parametri di compatibilità circa l'inerenza delle spese con i fini istituzionali dei gruppi consiliari; fini che non possono andare disgiunti da un sano criterio di **sobrietà finanziaria** cui è improntata tutta la recente legislazione recata dalle leggi di stabilità anche in relazione agli impegni derivanti dall'adesione dell'Italia al *fiscal compact* e al *six pack* di cui alla novella costituzionale n. 1/2012 e alla relativa "legge rinforzata" n. 243/2012.

La **Corte Costituzionale** nella recentissima **sentenza n.10/2017** ha di recente ribadito, ancorché sempre a proposito della funzione di controllo di questa Corte, "che l'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012, attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai criteri contenuti nelle linee guida. Tra i criteri richiamati, l'art. 1 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012 menziona la «veridicità e correttezza delle spese», con l'ulteriore puntualizzazione che «ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo» (comma 3, lettera a) (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016, n. 130 del 2014). Ciò premesso, come ribadito più volte da questa Corte, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, «se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge» (sentenza n. 260



del 2016; analogamente, sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014)''.

La sostanza di tali indicazioni sono ben mutuabili anche per lo svolgimento della funzione giurisdizionale della Corte dei conti.

Le linee guida (art. 1, c. 4) delimitano invero l'ambito delle spese di funzionamento alle spese di cancelleria e d'ufficio, stampa e duplicazione; a quelle per l'acquisto di libri, riviste, quotidiani, libri e altri strumenti di informazione su supporti informatici; alle spese telefoniche e postali; alla promozione istituzionale dell'attività del gruppo consiliare e dei singoli consiglieri appartenenti al gruppo medesimo; all'acquisto di spazi pubblicitari su organi di informazione esclusivamente per la promozione dell'attività istituzionale del gruppo consiliare o del singolo consigliere appartenente al gruppo medesimo; al rimborso al personale del gruppo consiliare delle spese sostenute per missioni autorizzate dal presidente del gruppo medesimo, ove non siano a carico del bilancio del consiglio; alle spese di rappresentanza sostenute in occasione di eventi e circostanze di carattere rappresentativo del gruppo consiliare che prevedono la partecipazione di personalità o autorità estranee all'assemblea stessa quali: ospitalità e accoglienza; all'acquisto di beni strumentali destinati all'attività di ufficio o all'organizzazione delle iniziative del gruppi (dei beni durevoli acquistati con i fondi del gruppo devono essere tenute opportune registrazioni); alle altre spese relative all'attività istituzionale del gruppo.

Inoltre, al c. 5 si dispone che il contributo per le spese di personale può essere utilizzato sulla base delle rispettive normative regionali e, al c. 6, che il contributo per le spese di funzionamento non può essere utilizzato per spese sostenute dal consigliere nell'espletamento del mandato e per altre spese personali del consigliere, per l'acquisto di strumenti di investimento finanziario, nonché per spese relative all'acquisto di automezzi.

Ovviamente, la verifica de qua, sia operata in sede giurisdizionale che in quella di controllo da parte della sezione regionale, non può limitarsi al formale rispetto delle linee guida e, cioè, alla verifica che le spese rientrino in quelle previste nei predetti elenchi. Essa invece deve



coinvolgere, come innanzi accennato, il profilo dell'inerenza della spesa stessa all'attività istituzionale del gruppo.

Ora, la prima questione che si pone è come si configuri in concreto l'attività di un gruppo assembleare.

Le **Sezioni Unite della Corte di Cassazione** (sentenza n. 3335/2004) a proposito dei gruppi parlamentari hanno affermato che “si devono distinguere, nella loro attività, due piani: uno squisitamente “parlamentare” in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento; l'altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto, “molto stretto e in ultima istanza, di subordinazione”, del singolo gruppo con il partito di riferimento.

La definizione è calzante, in linea di massima, anche per i gruppi costituiti in seno all'assemblea regionale.

È necessario, tuttavia, rilevare che la distinzione in due piani di attività accade in modo più evidente quando il gruppo sia collegato a un partito o ad un movimento politico. Può darsi però anche il caso in cui al gruppo (è il caso del gruppo misto) non corrisponda un partito e che perciò sia soltanto un'emanazione assembleare; non per questo, però, si può dire che esso non svolga anche un'attività politica.

Il punto cruciale sta proprio nel collegamento tra le due attività e nel concreto atteggiarsi delle modalità di svolgimento di ciascuna in funzione dell'altra.

Inoltre un gruppo assembleare di un consiglio regionale, contrariamente a quanto avviene per i gruppi parlamentari, ha un rapporto più stretto con il territorio e l'attività politica è contraddistinta da una dialettica costante con gli elettori.

I consiglieri regionali hanno il compito istituzionale di individuare le esigenze, i bisogni, le aspettative della popolazione regionale, o di specifiche zone geografiche della regione, al fine di tradurle in iniziative legislative secondo il riparto di competenze stabilito dalla Costituzione.

L'attività di studio e ricerca, nonché quella convegnistica e, per così dire, di promozione ha, tra le altre, anche la funzione di intercettare e



segnalare le emergenze locali collegate a situazioni di criticità socio – economiche, per poi porre allo studio le azioni idonee a ripararle, nonché la funzione di individuare le priorità da affrontare e, conseguentemente, di reperire le risorse per il conseguimento degli obiettivi definiti.

Ciò spiega anche la previsione di spese di rappresentanza per dare ospitalità a personalità o autorità chiamate a discutere temi d'interesse per gli abitanti della regione, quali, ad esempio, lo sviluppo del turismo, ovvero la ripresa dell'economia nelle zone colpite dal terremoto.

Per le considerazioni che precedono è indiscutibile che tutto il coacervo delle attività di approfondimento delle problematiche locali sia inerente, anzi, per meglio dire, connaturata alla vita operativa di un gruppo consiliare.

Perciò risultano del tutto compatibili con l'attività di un gruppo le spese per l'acquisto di quotidiani, rassegne stampa e libri, nonché per attività di consulenza e di ricerca.

Allo stesso modo, non può non riconoscersi che tutte le spese funzionali all'attività di un gruppo, quali le spese di ristorazione, di soggiorno e i contratti di collaborazione con esperti di problematiche regionali, ovvero per ricoprire l'incarico di addetto stampa siano inerenti ai fini istituzionali di un gruppo assembleare.

Vanno poi considerati altri due profili relativi alla verifica sui rendiconti dei gruppi consiliari.

Ai sensi dell'art. 2 delle linee guida è il presidente che autorizza le spese del gruppo assembleare e ne è responsabile. È sempre il presidente che attesta la veridicità e la correttezza delle spese sulla base delle linee guida di cui al d.p.c.m. 21 dicembre 2012, nonché sulla base di un disciplinare in cui sono indicate le modalità per la gestione delle risorse messe a disposizione dal consiglio regionale che ciascun gruppo deve adottare ai sensi del c. 3 del citato art. 2 delle linee guida.

Stante, dunque, l'autorizzazione preventiva della spesa da parte del presidente che ne attesta, assumendone la propria responsabilità, la veridicità, la correttezza e l'inerenza all'attività istituzionale del gruppo, la verifica, attraverso il riscontro documentale, ripercorrerà l'iter del



procedimento di spesa, valutandone la legittimità e la regolarità contabile.

In definitiva la legge (art. 1 l. n. 20/1994) impone alla giurisdizione di responsabilità di questa Corte di **non** spingersi sino a **sindacare nel merito le scelte discrezionali dell'amministratore**, altrimenti finendo con il sostituirsi a esso, ma di verificare solamente il limite esterno costituito dall'irragionevole non rispondenza ai fini istituzionali. Così sarebbe valutare, ad esempio, quale giornale o libro sia più opportuno acquistare.

In altri termini la Corte può sindacare la **scelta discrezionale** laddove essa risulti **incongrua, illogica e irrazionale per la relazione tra i mezzi predisposti ed i fini** che s'intende perseguire, cioè quando essa appaia abnorme nel raffronto con parametri obiettivi, valutati *ex ante* e rilevabili anche dalla comune esperienza.

Conseguenza ineludibile di un tale travalicamento dei predetti limiti è la sussistenza della giurisdizione di questa Corte in materia di responsabilità amministrativa e contabile, sempre che ne ricorrano i presupposti oggettivi e soggettivi.

A titolo esemplificativo, sarebbero certamente scelte irrazionali l'acquisto di un numero di copie dello stesso quotidiano superiore al numero di potenziali lettori, ovvero potrebbero essere valutate come irrazionali spese palesemente esagerate per l'acquisto di doni o per pranzi di rappresentanza al di fuori delle esigenze istituzionali.

Esemplificando, rientrano nelle categorie indicate dalle linee guida e sono comunque riconducibili ed inerenti all'attività istituzionale del gruppo consiliare, l'acquisto di sistemi di documentazione giuridica o di rassegne stampa e di quotidiani ovvero per il servizio di consulenza e di ricerca.

Si tratta, in questi casi, di spese inerenti all'attività di studio, ricerca, informazione circa le problematiche socio economiche insistenti sul territorio che un gruppo assembleare regionale non soltanto può, ma che deve svolgere, specie se trattasi di servizi che non sono già forniti dall'istituzione regionale e, comunque, se forniti, non sono a disposizione dei gruppi.



Parimenti legittime, congrue e razionali sono le **spese per collaboratori esterni, e per la stampa e la spedizione di pubblicazioni e periodici.**

Si tratta di spese riferibili sia all'attività assembleare che politica dei gruppi, ausili necessari per seguire i lavori del consiglio regionale e per svolgere in modo più efficace l'azione di collegamento con gli elettori, al fine di adottare le iniziative legislative idonee per affrontare le criticità presenti nella regione.

In questo orientamento assolutamente condiviso questa Sezione ha avuto modo di precisare che le risorse stanziare nel Fondo di cui all'art. 40 l. r. 18/2000, oltre ad essere pubbliche, hanno **vincolo di destinazione**, in quanto finalizzate all'acquisizione di beni e servizi (comprese le collaborazioni esterne) necessari all'**assistenza alla iniziativa legislativa del singolo consigliere regionale.**

Le spese anticipate possono essere rimborsate soltanto previa consegna agli uffici regionali competenti dell'autocertificazione che costituisce il titolo per accedere al Fondo e contiene la dichiarazione, sotto la responsabilità del sottoscrittore, dell'inerenza della spesa alla finalità prescritta, con relativa quantificazione.

La natura forfettaria del rimborso non ne altera la finalità che si identifica pur sempre con l'esigenza di remunerare costi sostenuti per meglio adempiere il proprio mandato elettorale. Il cd. "forfait", nel caso di specie, non è agganciato ad alcun parametro normativo predeterminato (la norma regionale ne indica esclusivamente il tetto massimo, ai fini della distribuzione del Fondo a tutti i gruppi in proporzione agli iscritti) e, dunque, indica più semplicemente il metodo "sintetico" (e non analitico o a piè di lista) utilizzato per accedere alle risorse sulla base dell'indicazione complessiva e responsabile dell'avente diritto.

La finalizzazione della spesa pubblica per rimborsi impone un **obbligo di previa rendicontazione**, secondo il metodo analitico, e di successiva documentazione, ove richiesto, secondo il metodo sintetico. Integra colpa gravissima la condotta del consigliere regionale che esibisce



un'autocertificazione al fine di ottenere il rimborso forfetario di somme, senza avere alcuna cura nella raccolta e nella conservazione della documentazione atta a provare l'*an* e il *quantum* della restituzione. Non possono costituire prova esimente le **mere autocertificazioni** da parte dei presunti terzi collaboratori, privi di riscontro contabile ovvero gli scontrini fiscali relativi a spese delle quali non è possibile rintracciare la connessione all'attività legislativa svolta.

La Sezione ha ritenuto in tutti i casi esaminati di quantificare il danno in importo pari a quello dei contributi ricevuti ed utilizzati senza corretta giustificazione della spesa e con addebito del pregiudizio medesimo al **Capogruppo**, titolare in via esclusiva dell'obbligo di giustificare adeguatamente (*alias*, rendicontare) l'utilizzazione dei contributi erogati per il funzionamento complessivo del Gruppo (lett. a] dell'art. 3 L.R.C. n. 6/1972), e su **ciascun Consigliere** iscritto al Gruppo (ivi compreso, ovviamente, il Capogruppo) per ciò che riguarda l'utilizzazione dei contributi attribuiti per ciascuno di essi (lett. b] dell'art. 3 L.R.C. n. 6/1972); nel contempo, attribuzione al Capogruppo, a titolo di colpa grave e con carattere di sussidiarietà (per ragioni di giustizia sostanziale), di un'incidenza sino alla concorrenza di una certa percentuale dell'importo totale dei contributi erogati agli altri Consiglieri componenti del Gruppo in assenza di giustificazione o comunque in relazione a spese non inerenti specificamente l'attività di funzionamento ex art. 3 L.R.C. n. 6/1972 (**sentenze n. 170/2016, 582/2016, 585/2016, n.675, n.676 e n. 698/2016 ed altre in corso di pubblicazione nel 2017**).

7. Il caso analogo delle spese di gruppi consiliari comunali.

Casi analoghi a quelli surriferiti si sono iniziati a riscontrare anche a **livello comunale**, in ordine a spese illegittime disposte dai **gruppi consiliari** di importante Città del salernitano.

In due giudizi riuniti, preliminarmente si è ritenuta sussistente la giurisdizione della Corte dei conti, ribadendo l'orientamento secondo cui in ordine a fattispecie concernenti la responsabilità amministrativa per illegittima utilizzazione dei contributi a Gruppi consiliari anche comunali,



la sussistenza della giurisdizione contabile si radica in funzione non della qualità dell'agente, ma della natura delle risorse utilizzate e della predeterminazione dello scopo attraverso di esse perseguito: *“circostanze che (attribuendo centralità alla configurabilità di un danno a carico della cosa pubblica e non al quadro di riferimento, pubblico o privato, nel quale si colloca la condotta produttiva del danno medesimo) elidono la rilevanza del carattere privato dell'attributario”* (Cass., SS.UU., sent. n. 23257/2014, ord. n. 8077/2015; Cass. S.U. nn. 8570 e 8622 del 2015; Cass. S.U. civ., 08 aprile 2016, n. 6895).

L'affermazione della giurisdizione si collega pertanto alla prospettazione di un danno connesso ad una condotta del consigliere idonea a pregiudicare la coerenza dell'utilizzazione dei contributi pubblici erogati con gli specifici vincoli impressi dalla legge. La stessa C. Cass. (SS.UU., ord. n. 8077/2015, cit.) ha del resto osservato, in proposito, che *“... non vi può esser dubbio sul fatto che le risorse erogate ai gruppi consiliari abbiano natura pubblica e vincolo di impiego, secondo finalità tassative fissate dalla legge ...”*.

Nel merito, sulla scorta del disposto di cui agli art. 38 comma 3 del T.U.E.L, 22 del regolamento per le adunanze consiliari del Comune di Cava de' Tirreni (quest'ultimo che ha statuito che *“ all'inizio del proprio mandato, con formale provvedimento, il Consiglio Comunale, delibera, su proposta della Conferenza dei capigruppo, l'entità del fondo da costituirsi per ogni gruppo, da assegnarsi annualmente per le spese postali, telefoniche, di cancelleria, nonché per le spese di rappresentanza”*, al comma 3 *“Le somme così determinate all'inizio di ogni esercizio finanziario verranno erogate ai Capogruppo consiliari che ne cureranno la gestione assumendone la responsabilità ed al comma 4 che: “ i Capogruppo presenteranno ogni anno, entro il 31 dicembre dell'esercizio di riferimento, un rendiconto documentato delle spese sostenute nell'ambito del fondo annuale; la mancata presentazione del rendiconto comporta la restituzione della somma percepita dal Gruppo ed erogata al capogruppo.”*) si è pervenuti alla **condanna dei capogruppo per omesso controllo** della natura delle spese illegittimamente imputate dai singoli consiglieri al Fondo in esame. In particolare, il Collegio ha ritenuto non conformi al vincolo di scopo loro proprio, le somme impiegate per **l'acquisto di cellulari, Personal**



Computer, notebook, ristoranti, ecc.

Si è affermato, inoltre, che, alla responsabilità dei capogruppo si aggiunge quella dei singoli consiglieri che hanno individualmente operato la spesa, seppure non evocati nel presente giudizio, e quella dei dirigenti pro tempore responsabili della ragioneria ovvero del settore economico-finanziario, in base al combinato disposto di cui all'art. 107 del T.U.E.L. (che rende i dirigenti direttamente responsabili in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, dell'efficienza e dei risultati della gestione) e 75 dello Statuto comunale (che, parimenti, ribadisce la diretta responsabilità dei dirigenti in merito alla correttezza amministrativa, all'imparzialità e all'efficienza della gestione). Questi ultimi, infatti, in base alle norme citate, sono titolari di poteri di spesa che nella specie hanno esercitato attraverso le determine liquidative, allegate in atti, con le quali, a gennaio di ciascun anno è stata determinata ed anticipata la somma da assegnarsi a ciascuno dei vari capogruppo in ragione di una quota fissa per ogni gruppo consiliare e una quota individuale per ogni consigliere appartenente allo stesso. Trattandosi di un **sistema di anticipazione del contributo e successiva rendicontazione** da parte dei capogruppo dell'avvenuta spendita delle somme secondo la finalità vincolata per cui le stesse sono state erogate, discende dallo stesso l'obbligo di restituzione delle somme non impiegate ovvero di recupero di quelle non utilizzate per la finalità prevista. Ulteriore corollario è quello secondo cui, se al momento dell'anticipazione agli stessi competeva soltanto verificare la copertura della spesa secondo il dettato di cui all'art. 151 T.U.E.L., nel momento susseguente del deposito dei rendiconti compete ai medesimi la verifica della correttezza degli stessi (**sentenza n.6/2017**).

8. Il ruolo della Corte dei conti nel processo di riduzione dei costi gravanti sulla finanza pubblica

Anche se l'impegno maggiore appartiene ai cittadini campani stessi nella loro qualità di elettori, la Corte dei conti, nell'esercizio delle missioni ad essa affidate, continuerà ad assecondare, per quanto le



competete, il suindicato faticoso, ma indispensabile, tragitto, indicando nelle sue pronunce gli obiettivi da raggiungere, segnalando diseconomie e reprimendo comportamenti illeciti.

La Magistratura contabile, con le recenti competenze di controllo e di giurisdizione, costituirà un incoraggiamento per un'azione virtuosa di **affermazione dei valori della legalità** con i suoi corollari della **trasparenza**, dell'**imparzialità**, nonché della **sobrietà** e della **parsimonia** nella gestione delle risorse finanziarie, provenienti dai cittadini.

Certamente **la Magistratura contabile conferma anche in questa sede il suo impegno in Campania come giurisdizione**, in maniera coordinata con la nostra Sezione di controllo e con tutti gli altri organi di giurisdizione, contando sulla collaborazione dei cittadini della nostra Regione, che devono essere sempre vigili con un'azione di stimolo sull'azione dei pubblici poteri, ben utilizzando l'arma della denuncia circostanziata sul piano giudiziario .

La Corte dei conti, lungi dall'isolarsi in una torre d'avorio, inseguendo teoremi astratti, continua ad analizzare attentamente, attraverso le sue funzioni, i fenomeni gestori che si sviluppano nel territorio, impegnandosi nel contrasto di ogni forma regressiva.

Il compito principale della Corte dei conti, come preconditione della sua stessa ragione di essere, che pervade in modalità diverse le competenze di giurisdizione e di controllo, è quella di **comunicare ai cittadini le proprie valutazioni sullo stato del settore pubblico** – *globalmente attraverso la presente Relazione, nonché settorialmente con le numerose sentenze e con i referti del controllo-*, al fine di consentire loro di formarsi un'opinione fondata su dati oggettivamente rilevati da spendere nelle opportune sedi politico-elettorali, rendendo così effettiva l'**Ipotesi Democratica della teoria generale della finanza pubblica**, vagheggiata dal Pareto.

In continuità si pone il ruolo essenziale dei mass media ed in particolare dei **giornalisti**, che svolgono il delicato compito di riportare con serietà e obiettività i dati risultanti da tanta attività, contribuendo alla



suddetta funzione informativa e formativa nei confronti dell'opinione pubblica, anche nel difficile settore delle gestioni pubbliche; senza tener conto dell'azione di stimolo attraverso le serie inchieste giornalistiche, le quali possono costituire la **necessaria base per l'azione del nostro Pubblico Ministero**, che altrimenti troverebbe impedimenti legali al suo potere di iniziativa.



C

EVOLUZIONE DELLE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI NELLA LEGISLAZIONE DEL 2016

1. DECRETO LEGISLATIVO 26 agosto 2016, n. 174

Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124. (GU Serie Generale n.209 del 7-9-2016 -

2. DECRETO LEGISLATIVO 19 agosto 2016, n. 175

Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.
(GU Serie Generale n.210 del 8-9-2016)



1. DECRETO LEGISLATIVO 26 agosto 2016, n. 174

Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124. (GU Serie Generale n.209 del 7-9-2016)

L'adozione di un codice sul processo innanzi alla Corte dei conti era un'esigenza sentita da decenni, anche a causa della stratificazione storica di numerosi provvedimenti legislativi mancanti di coordinamento tra di loro e con il diritto comune rappresentato dal diritto processuale civile.

A seguito della delega attribuita dall'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 è stata operata una stesura organica che ha inteso tener conto anche della giurisprudenza formatasi al riguardo dei vari istituti.

Indubbiamente occorrerà un lungo lavoro giurisprudenziale per l'applicazione razionale del codice, fornendo un necessario chiarimento su numerosi punti ancora non ben disciplinati testualmente ed ancor più sui rapporti concreti con il codice di procedura civile.

Ma sarà interessante verificare quella che sarà la ricostruzione giurisprudenziale degli archetipi dei giudizi diversi da quelli di responsabilità su cui è impostato culturalmente il nuovo codice. Infatti i giudizi di responsabilità non esauriscono la gamma dei processi innanzi alla giurisdizione contabile, la cui disciplina risulta lacunosa.

Anzi i giudizi ad istanza di parte presentano differenze rilevanti rispetto a quelli di responsabilità, che non consentono l'applicazione diretta, ermeneutica e tanto meno analogica di molti degli istituti impostati su esigenze diverse ed assolutamente peculiari di un rito a forte caratterizzazione risarcitoria pubblica.

Comunque al fine di fornire una panoramica del nuovo codice della giustizia contabile appare illuminante riportarne la relazione illustrativa, che accompagna il provvedimento legislativo delegato.

1. La legge delega.

L'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo recante il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si



svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte.

Criteri direttivi di ordine generale sono l'adeguamento delle norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, il loro coordinamento con le norme del codice di procedura civile, espressione di principi generali e la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione della giurisdizione contabile.

In particolare sono stati richiamati nella delega i principi della concentrazione e dell'effettività della tutela, nel rispetto di quello della ragionevole durata del processo anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche. Sono stati altresì indicati specifici principi e criteri in merito alle azioni del pubblico ministero, nonché alle funzioni e alle attività del giudice e delle parti, attraverso disposizioni di semplificazione e razionalizzazione di quelli vigenti in materia di giurisdizione del giudice contabile e di riparto delle competenze rispetto alle altre giurisdizioni.

Ulteriori principi e criteri attengono alla prescrizione delle azioni esperibili dal pubblico ministero, in ordine alla quale la delega ha previsto l'interruzione del termine quinquennale per una sola volta e per un periodo massimo di due anni tramite formale atto di costituzione in mora e la sospensione del termine per il periodo di durata del processo; la delega ha, inoltre, previsto l'elevazione del limite di somma per il rito monitorio previsto dall'articolo 55 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, concernente fatti dannosi di lieve entità e l'introduzione, in alternativa al rito ordinario, con funzione deflattiva e anche per garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario, di un rito abbreviato per la responsabilità amministrativa, prevedendosi nella circostanza la condanna per somme inferiori rispetto all'originaria domanda.

Il legislatore delegante ha dedicato particolare attenzione alla fase dell'istruttoria e dell'emissione di eventuale invito a dedurre, richiedendo che la disciplina delle stesse, ad oggi in verità carente e spesso mutuata dai codici di rito civile, se non addirittura penale, risultasse ispirata ai



seguenti principi:

- specificità e concretezza della notizia di danno;
- dopo l'avvenuta emissione dell'invito a dedurre, nel quale devono essere esplicitati gli elementi essenziali del fatto, pieno accesso agli atti e ai documenti messi a base della contestazione;
- obbligatorio svolgimento, a pena di inammissibilità dell'azione, dell'audizione personale eventualmente richiesta dal presunto responsabile, con facoltà di assistenza difensiva;
- specificazione delle modalità di esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero;
- formalizzazione del provvedimento di archiviazione.

Nella stessa logica di garanzia dei principi del giusto processo e della difesa si muove il principio di preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa su ordine del giudice e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di archiviazione, come vedremo in seguito doverosamente declinato in chiave estensiva per non creare disparità di trattamento rispetto a soggetti comunque ritenuti dal pubblico ministero contabile estranei alla causazione del fatto dannoso; l'unificazione delle disposizioni di legge vigenti in materia di obbligo di denuncia del danno erariale e di tutela del dipendente pubblico denunciante, in armonia con i più recenti interventi normativi sulla cosiddetta whistleblower, anche al fine di favorire l'adozione di misure cautelari; la disciplina relativa alle connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti in sede di controllo e documentazione ed elementi probatori producibili in giudizio; il rispetto del principio secondo cui i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi, siano idoneamente considerati, nell'ambito di un eventuale procedimento per responsabilità amministrativa, anche in sede istruttoria, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità; il riassetto delle misure cautelari a garanzia del credito erariale; una particolare attenzione al ruolo pubblico ministero contabile nella fase dell'esecuzione delle sentenze di condanna,



in un'ottica di razionalizzazione ed efficacia del risultato, senza discostarsi dalla concretezza della realtà organizzativa attuale della magistratura contabile, in primis in relazione ad un'articolazione territoriale non coincidente con quella della magistratura ordinaria.

La legge delega ha stabilito che dalle nuove disposizioni processuali non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza. Tale affermazione ha doverosamente guidato i lavori della Commissione redigente, come meglio verrà illustrato nei paragrafi seguenti.

2. Le ragioni della codificazione.

Le ragioni della codificazione muovono dal richiamo all'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, che attribuisce alla giurisdizione della Corte dei conti le materie di contabilità pubblica e le altre specificate dalla legge.

Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti risalgono tuttavia a norme preunitarie (si richiama, ad esempio, il “giudizio speciale” nei confronti “degli ufficiali e inventicatori delle casse e dei magazzini”, previsto dal R.D. 3 novembre 1853, n. 302), dalle quali sono derivate le norme prerepubblicane (L. 800 del 1861, legge di contabilità generale dello Stato del 1923, T.U. della Corte dei conti del 1934) che tuttora, in larga parte, segnano il perimetro, sostanziale e processuale, della giurisdizione contabile. Questo è stato rimodulato negli anni successivi da sporadici e frammentari interventi normativi e, soprattutto, anche per i profili sostanziali della responsabilità amministrativa, dalla riforma del 1994 (leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994, e successive modificazioni).

Tale quadro normativo nel corso degli anni è stato interessato dalla giurisprudenza costituzionale, dagli interventi della Suprema Corte di Cassazione – in tema di riparto delle giurisdizioni – e della stessa magistratura contabile, che in via interpretativa si è impegnata ad introdurre nel processo contabile, e nelle sue diverse declinazioni, i principi del cosiddetto “giusto processo”, pur se le relative norme, come già detto, erano antecedenti al novellato articolo 111 della Costituzione.

Si rende dunque necessaria una, sia pur breve, analisi di maggior dettaglio, del quadro nel quale va ad inserirsi il presente decreto, anche



per apprezzarne appieno la portata innovativa se non addirittura per certi versi rivoluzionaria.

I diversi giudizi davanti alla Corte, per ciò che concerne il relativo regime processuale, trovarono un assetto regolamentare con il R.D. n. 1038 del 1933, l'articolo 26 del quale prevedeva un rinvio c.d. dinamico ai termini e alle norme del codice di procedura civile, "in quanto applicabili".

E' naturale considerare che l'applicabilità o meno di istituti processuali civili implicasse di per sé margini di incertezza, incompatibili con le opposte esigenze di certezza che devono informare un ordinato assetto processuale.

Se per un verso dunque il rinvio alle norme del codice di procedura civile ha consentito gli adeguamenti recati dalle riforme che hanno riguardato nel tempo tale comparto, per altro verso, laddove non era possibile trovare un riscontro immediato, ha finito per demandare alla prassi operativa proprio gli istituti della fase preprocessuale, la strategicità della quale in chiave difensiva e di ricostruzione obiettiva della realtà storica e del quadro delle responsabilità è di agevole intuizione.

La ragione di ciò sta nel fatto che il processo civile è un processo tra parti private, retto dal principio dispositivo, mentre l'istruttoria dei giudizi di responsabilità – che sono quelli di maggior rilievo per la natura degli interessi pubblici coinvolti – è affidata alle procure regionali della Corte dei conti che svolgono le funzioni di pubblico ministero e che esercitano pregnanti poteri istruttori, ad esse attribuiti da specifiche norme, peraltro molto risalenti nel tempo.

Ne è scaturito un sistema asimmetrico, nel quale la fase processuale è regolata da norme processualcivilistiche, "in quanto applicabili", come già detto, mentre quella istruttoria e preprocessuale si è poggiata su norme risalenti, disorganiche e lacunose, per come interpretate e, appunto, "cristallizzate", nelle prassi operative. E questo contesto ha finito per sacrificare, almeno nella percezione del destinatario dei provvedimenti, le garanzie della difesa proprio nella fase istruttoria e preprocessuale, che viceversa, essendo ontologicamente destinata alla



“costruzione” di quella dibattimentale, necessita di maggior tipizzazione e garanzie. Recuperando, se ci è lecito indicarla da subito come finalità prioritaria del legislatore delegato, il ruolo di affiancamento, e non di contrapposizione, tra Procura della Corte dei conti e Pubblica Amministrazione che ha subito il danno, sia pur per il tramite delle sue varie articolazioni organizzative, nel comune interesse alla salvaguardia del bene pubblico e quindi anche e soprattutto della legalità e correttezza dell’operato amministrativo.

Appaiono dunque evidenti le ragioni di ordine formale e sostanziale sottese alla necessità di pervenire ad una codificazione che avesse, come ha avuto, l’obiettivo di dettare una disciplina attualizzata e moderna per la tutela delle ragioni dell’erario senza tuttavia perdere di vista le fondamentali esigenze difensive del presunto responsabile.

Il legislatore delegante ha inteso valorizzare lo strumento codicistico. Si tratta del secondo codice varato nella presente legislatura – il primo è costituito dal cosiddetto “codice dei contratti pubblici”, che si inserisce positivamente nel quadro di una ripresa della stagione dei codici di diritto pubblico, strumento essenziale per assicurare completezza, sistematicità e chiarezza delle deleghe. Una codificazione richiederebbe tuttavia un periodo adeguato di ricognizione delle norme e della giurisprudenza, di ricostruzione, confronto con i soggetti pubblici a vario titolo interessati, al fine di apprestare un sistema di regole chiare, univoche e ben coordinate. E soprattutto richiederebbe una verifica di impatto della regolazione postuma, “sul campo”, in particolare in ragione della innovatività degli istituti introdotti. Il condizionale è d’obbligo, in ragione della sicura perfettibilità del risultato alla luce dell’analisi di impatto successiva. Ma la logica nella quale si è mosso il legislatore delegato, pur nella ristrettezza dei tempi in ragione della complessità della materia, è esattamente questa: consapevole della possibilità, opportunamente prevista dalla delega, di intervenire con correttivi entro due anni dall’entrata in vigore del codice (termine congruo per testare l’efficacia delle novità del sistema preprocessuale e della chiarezza di regole di quello processuale), ha reputato la scelta codicistica una scelta di



certezza, legalità sub specie di tassatività degli istituti e garanzia da cogliere a tutto tondo.

3. Il significato e l'ambito della codificazione.

E' stato dunque redatto un vero e proprio codice di giustizia contabile: in questa materia è il primo codice organico che racchiude le disposizioni processuali di tutte le tipologie dei giudizi che si svolgono davanti alla Corte dei conti.

Ne è scaturita una semplificazione, attraverso la raccolta in un unico testo di tutte le disposizioni sinora sparse in fonti varie e risalenti. Il codice va tuttavia oltre l'opera di mera raccolta di normazione previgente: l'obiettivo, che diventa così di semplificazione sostanziale prima e oltre che formale, è quello di mettere a fattor comune un insieme di principi generali applicabili alle varie tipologie di procedimenti davanti alla Corte dei conti, senza vanificarne e disperderne le peculiarità di disciplina. In attuazione dei principi e criteri direttivi della delega, i profili di diritto sostanziale dei diversi giudizi, necessariamente, non sono stati incisi dall'articolato, che si è scrupolosamente attenuto ai limitati – ma ambiziosi - ambiti della stessa.

4. Il procedimento di formazione dell'articolato.

.....omissis.....

5. Struttura dell'articolato.

Il decreto legislativo contiene le norme di approvazione di tre allegati di cui il primo reca il codice della giustizia contabile, il secondo reca le norme di attuazione del codice; il terzo reca norme transitorie e abrogazioni. Il codice è articolato in otto parti, recanti, rispettivamente, le disposizioni generali, i giudizi di responsabilità, il giudizio sui conti, i giudizi pensionistici, gli altri giudizi ad istanza di parte, le impugnazioni, l'interpretazione del titolo giudiziale e l'esecuzione e le disposizioni finali. Consta di 219 articoli e di una tabella.

Il decreto legislativo entra in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, considerando tale lasso di tempo adeguato per la conoscibilità delle nuove norme.



L'Allegato II, contenente le norme di attuazione del codice, consta di 25 articoli.

L'Allegato III, contenente norme transitorie e abrogazioni, consta di 4 articoli; chiarisce per quali norme si è ritenuto necessario, in deroga alla norma generale, dettare un diverso regime transitorio e contiene un elenco di disposizioni da abrogare

6. Le linee di fondo

Come è comprensibile, anche in ragione dell'incidenza casistica della relativa tipologia, le novità di maggior rilievo si sono concentrate nella parte dedicata al giudizio di responsabilità amministrativa, mentre gli interventi che hanno riguardato le altre tipologie di giudizi sono stati principalmente finalizzati alla loro sistematizzazione, razionalizzazione e semplificazione. Sono stati tuttavia colti aspetti di novità in ambiti di recente introduzione di nuove competenze della Corte: a tale riguardo, merita sottolineare il rilievo specifico e distinto attribuito dal codice, anche in relazione al relativo procedimento, ai giudizi per l'applicazione di sanzioni pecuniarie, nei casi previsti dalla legge. La scelta è stata quella di non assimilare tali peculiari giudizi all'ordinario giudizio di responsabilità amministrativa, ferme restando le piene garanzie di difesa. Fra le tante innovazioni e i numerosi interventi sul piano legislativo che si sono registrati negli ultimi anni in materia di responsabilità amministrativa, infatti, sia sul piano sostanziale che sul piano formale, ha assunto un particolare rilievo la tendenza del legislatore, rilevabile nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, a procedere alla tipizzazione di alcune fattispecie di responsabilità sanzionate. Invero l'ordinamento già conosceva fattispecie di questo tipo, quale, ad esempio, quella prevista dal combinato disposto delle disposizioni di cui agli articoli 45, comma 2, lett. c), e 46, comma 1, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, in materia di mancata presentazione del conto giudiziale, ma è con la fattispecie di responsabilità sanzionatoria prevista dall'articolo 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) che si registra una innovazione sul piano legislativo che segna una nuova tendenza del legislatore a prevedere, accanto alla generale responsabilità



amministrativa per danno, di tipo risarcitorio, devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti, fattispecie di responsabilità amministrativa tipizzate e sanzionate, pur in assenza di danno patrimoniale, con una sanzione previamente prevista dalla legge, e devolute anch'esse alla cognizione del giudice contabile.

Le linee di fondo, del tutto coerenti con la delega, sono state quelle di semplificare, di dettare regole certe sull'attività istruttoria, di valorizzare le garanzie difensive sin dalla fase preprocessuale, di far venir meno i presunti profili "inquisitori" del giudizio di responsabilità (incidendo sul c.d. potere sindacatorio del giudice), e di introdurre infine, nello stesso, i principi del c.d. giusto processo.

L'obiettivo perseguito è stato la ricerca di una sintesi tra le esigenze di un processo equilibrato e dalla durata ragionevole, la tutela dell'erario (in considerazione del prevalente carattere risarcitorio del giudizio di responsabilità amministrativa) e il rispetto delle garanzie difensive in ogni momento del procedimento.

Sullo sfondo di tali obiettivi, concordemente condivisi dalla Commissione redigente, il primo tema è stato quello dei principi generali, comuni a tutti i diversi giudizi che si svolgono davanti alla Corte dei conti.

Relazione sui singoli libri dell'allegato I – Codice della giustizia contabile.

7. I principi generali (Parte I, Titolo I, Capo I)

I primi articoli del Codice sono stati dedicati al "principi generali" che devono permeare la giurisdizione contabile. In particolare sono richiamati i **principi di effettività e di concentrazione e quelli del giusto processo** previsti dall'articolo 111 della Costituzione: la parità delle parti, il contraddittorio, la cooperazione tra il giudice contabile e le parti per la realizzazione della ragionevole durata del processo. Diversamente da quanto opinato in sede di primi commenti sulla legge delega....., la declinazione di tali principi vuole collocare il processo contabile nella doverosa prospettiva europea, tradizionalmente tesa alla concentrazione e alla effettività delle giurisdizioni. Si vuole cioè, senza travalicare i limiti, ovviamente, della cornice costituzionale rappresentata



dall'art.103, ribadire come nelle materie attribuite alla giurisdizione della Corte dei conti (le c.d. materie di contabilità pubblica) non debba esservi alcuna distinzione relativa alla natura delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte. L'obiettivo è quello, pur nel mantenimento della pluralità delle giurisdizioni, di far sì che il sistema giudiziale nazionale si evolva nel senso di una armonizzazione dei sistemi processuali, e tenga conto degli standard di effettività di tutela e di certezza del diritto assai elevati, che l'ordinamento europeo impone.

Relativamente al principio della terzietà del giudice, esso è stato rafforzato attraverso il venir meno dei caratteri inquisitori del processo, che erano espressi, in particolare, dall'esercizio del c.d. potere sindacatorio in forza del quale, ad esempio, l'integrazione del contraddittorio poteva avvenire prescindendo dai necessari passaggi preliminari difensivi e in deroga alla titolarità del diritto d'azione in capo al procuratore contabile.

E' previsto che tutti gli atti del giudice e del pubblico ministero siano motivati (la violazione dell'obbligo di motivazione degli atti istruttori comporterà la nullità dei medesimi).

E' imposto a tutte le parti del processo che i rispettivi atti siano chiari e sintetici. Si correla con tale ultima disposizione quella, dettata dall'articolo 6, per la quale i giudizi davanti alla Corte dei conti si svolgono mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione: l'obiettivo è la più ampia digitalizzazione degli atti e l'informatizzazione delle attività.

In sintesi, tutte le norme che appaiono come tautologiche affermazioni di principi generali, assurgono doverosamente al rango di cornice garantistica dello svolgimento della successiva attività preprocessuale e processuale.

L'articolo 7 contiene la norma "cerniera" che consente di mutuare dal codice di rito civile articoli specificamente richiamati e, a chiusura, " le altre disposizioni del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali".

7.1. **Gli organi.** (Parte I, Titolo I, Capo II)



Sul tema, le norme del codice ovviamente hanno carattere meramente ricognitivo, trattandosi di ambiti ordinamentali che non potevano essere oggetto di modifica con il presente decreto. Di fatto sono riportate le attuali disposizioni le quali prevedono che la giurisdizione contabile è esercitata dalle sezioni giurisdizionali regionali, dalle sezioni di appello, dalle sezioni riunite in sede giurisdizionale e dalle sezioni riunite in speciale composizione. Con un maggior grado di dettaglio, l'articolo 11 esplicita le attribuzioni delle sezioni riunite: esse, quale articolazione delle sezioni di appello, sono l'organo che svolge le funzioni di nomofilachia nelle materie rientranti nella giurisdizione contabile, assicurandone l'uniformità di interpretazione e la corretta applicazione. In coerenza con la legge di delegazione che enfatizza l'esigenza di valorizzazione, anche nell'ambito della suddetta giurisdizione speciale, del principio di certezza del diritto, le sezioni riunite decidono le questioni di massima ad esse deferite e le questioni di diritto che abbiano dato luogo a difformità interpretative od applicative, nonché i regolamenti di competenza, di fatto recependo quanto ormai codificato con le più recenti novelle legislative intervenute, in specie a partire dalla legge n. 69 del 2009, sulla materia.

Le stesse sezioni riunite, con una diversa composizione (attraverso la quale si opera la sintesi delle diverse funzioni della Corte dei conti, quella giurisdizionale e quella di controllo, esplicitandosi in questo caso l'unitarietà dello stesso Istituto), decidono in unico grado: in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e di ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali; in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT; in materia di certificazione dei costi di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche; in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali; nelle materie ulteriori, ad esse attribuite dalla legge.

L'articolo 12 riporta l'articolazione dell'ufficio del pubblico ministero, prevedendo che il procuratore generale coordini l'attività dei procuratori regionali e questi ultimi coordinino l'attività dei magistrati assegnati alle rispettive procure.



7.2. Giurisdizione, competenza, astensione e ricusazione del giudice, ausiliari del giudice (Parte I, Titolo I, Capi da III a VI), **parti e difensori** (Parte I, Titolo II), **atti processuali** (Parte I, Titolo III), **provvedimenti e nullità**. (Parte I, Titolo IV)

I temi in epigrafe sono trattati negli articoli dal 13 al 51.

Va detto che in attuazione del principio di delega, il quale ha prescritto il coordinamento delle nuove disposizioni con le norme del codice di procedura civile espressione di principi generali, la regolamentazione dei temi in epigrafe non poteva prescindere dalla norme del codice di procedura civile. E così è stato; con il necessario coordinamento con le altre prescrizioni del codice e tenendo conto delle peculiarità dei giudizi contabili.

In sintesi, le norme sul momento determinante della giurisdizione, sulle questioni riguardanti lo stato e la capacità delle persone, sul regolamento preventivo di giurisdizione, sul rilievo dell'incompetenza, sull'astensione e ricusazione del giudice, sugli ausiliari, sul consulente e sul custode richiamano espressamente, o ne rievocano i contenuti, le corrispondenti norme processuali civili.

Le peculiarità si colgono invece nella disciplina della **competenza territoriale**: di fatto, il criterio attributivo della competenza territoriale è quello già vigente, integrato però con alcune novità.

La prima riguarda **l'estensione di detti criteri ai giudizi relativi all'applicazione di sanzioni pecuniarie** (con ciò rafforzandosi il carattere specifico e distinto di tali giudizi, non assimilabili agli ordinari giudizi risarcitori).

La seconda è la **deroga prevista nei casi in cui le istruttorie e i giudizi contabili di qualsiasi natura riguardino un magistrato della Corte dei conti**: in tale circostanza la competenza territoriale è attribuita ad una diversa sezione giurisdizionale regionale, determinata in base ad una tabella allegata al codice stesso.

Sono devolute alla competenza della sezione giurisdizionale del Lazio i giudizi di responsabilità il cui fatto dannoso si è verificato all'estero e i giudizi pensionistici relativi ai cittadini italiani residenti all'estero.



Restano ferme le regole sulla competenza territoriale delle sezioni giurisdizionali delle province autonome di Trento e Bolzano.

Le norme relative alle **parti e difensori** richiamano le corrispondenti regole processuali civili : l'obbligatorio patrocinio di un avvocato, la procura alle liti, il richiamo ai doveri di lealtà e probità delle parti, la regolazione delle spese processuali.

Quanto agli **atti processuali**, è sottolineato (art. 32) il principio della libertà delle forme (“gli atti del processo per i quali la legge non richiede forme determinate, possono essere compiuti nella forma più idonea al raggiungimento dello scopo”), mentre le restanti norme (provvedimenti e correlati profili di nullità) si allineano a quelle processuali civili.

7.3. **La fase preprocessuale** (Parte II, Titolo I)

7.3.1. Il “punto di partenza”

Occorre rammentare - per far intendere il punto di partenza - che per circa sessant'anni (dal 1934 al 1994) il potere di accertamento del pubblico ministero presso la Corte dei conti si è basato solo sull'articolo 74 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214, che genericamente attribuiva al pubblico ministero presso la Corte dei conti il potere di chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di qualsiasi autorità amministrativa o giudiziaria e di disporre accertamenti diretti.

La genericità e la indeterminatezza di tale disposizione, che con l'entrata in vigore del codice viene abrogata, sono evidenti e non mancavano, nella pratica applicazione, di suscitare una serie di dubbi sull'esatta portata dei poteri istruttori del pubblico ministero contabile.

Ebbene, a fronte di oggettive incertezze e nell'assenza di un quadro definito di regole, ciascun procuratore, sino alla riforma del 1994, è stato libero di svolgere l'attività istruttoria con l'unico vincolo formale di indirizzare la stessa verso l'acquisizione degli elementi, per lo più documentali, idonei a costituire almeno un principio di prova della responsabilità che si andava a contestare con una iniziativa della quale, sino alla notifica dell'atto di citazione, il presunto responsabile poteva non avere alcuna contezza.

Ne risultava un'attività istruttoria non solo non omogenea e poco



penetrante, ma sostanzialmente indifferente rispetto alle esigenze della difesa nella fase preprocessuale. Siffatta attività istruttoria, che ovviamente si collocava a monte del rapporto processuale e per tale ragione non era sottoposta a verifica da parte del giudice, tuttavia trovava un opportuno temperamento: si riteneva infatti che le acquisizioni del pubblico ministero fossero finalizzate essenzialmente alla formulazione della domanda giudiziale, essendo poi suscettibili di integrazioni istruttorie da parte del giudice.

La relativa limitatezza dello scopo, che si riteneva raggiunto con l'indicazione di principi o di meri indizi di prove, piuttosto che con la piena allegazione di prove precostituite da utilizzare nel giudizio, pareva in qualche misura "compensare" la limitatezza ovvero la genericità dei poteri di accertamento.

In altri termini, il potere sindacatorio esercitato dal collegio sembrava destinato a controbilanciare la scarsità dei poteri istruttori del pubblico ministero e sotto questo profilo poteva avere e oggettivamente aveva una comprensibile giustificazione. Una volta ripristinata la giusta parità delle parti nella fase preprocessuale, la relativa motivazione viene meno e ciò spiega alcuni interventi (su cui torneremo nel prosieguo) volti, appunto, a limitare certe manifestazioni del già ricordato potere sindacatorio.

7.3.2. Le riforme degli anni '90.

Il quadro normativo di riferimento mutava con le previsioni contenute negli articoli: 16 del decreto- legge 13 giugno 1991 n.152, convertito, con modificazioni, dalla L.12 luglio 1991 n. 203 (che aveva stabilito la possibilità in capo alla Corte dei conti di disporre ispezioni ed accertamenti diretti anche a mezzo della Guardia di Finanza); 2, comma 4, e 5, comma 6, del D.L. 15 novembre 1993 n. 453 convertito in L. 19/1994 (che ha attribuito al pubblico ministero presso la Corte dei conti il potere di delegare adempimenti istruttori a funzionari delle Pubbliche Amministrazioni e di avvalersi di consulenti tecnici).

Quest'ultima norma (art. 5, comma 6) stabiliva che il procuratore, nelle istruttorie di sua competenza, potesse disporre: l'esibizione di documenti, nonché ispezioni ed accertamenti diretti presso le pubbliche



amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico di bilanci pubblici; il sequestro di documenti; audizioni personali; perizie e consulenze.

Mutava il quadro sostanziale, ma sul piano applicativo residuavano le incertezze e gli elementi di criticità che il codice intende rimuovere.

La norma di riferimento dei poteri istruttori del pubblico ministero contabile attribuitigli con la Legge 19/1994 è, in fatto, una mera elencazione di mezzi istruttori, privi della necessaria declinazione applicativa.

E ciò non ha agevolato l'espletamento delle attività accertative, da un lato; ha al contrario generato una visione distorta della finalità pubblicistica di affiancamento della amministrazione nell'azione di recupero del danaro pubblico, vissuta quasi come soggezione a potestà contrapposta, perché non regolamentata.

Infatti, anche dopo la riforma del 1994, il tema delle garanzie difensive nella fase istruttoria restava circoscritto e confinato alla pur opportuna previsione del c.d. "invito a dedurre", istituto introdotto dall'articolo 5 della L. 19/1994, che, pur nella sua innegabile valenza informativo-garantista, necessitava di una rivisitazione in chiave di valorizzazione ulteriore del diritto di difesa. Si sentiva cioè l'esigenza, di cui il legislatore delegato si è fatto interprete, di trasformarlo da mero veicolo di una comunicazione formale (dell'esistenza di un procedimento di responsabilità) a strumento destinato a consentire sin dalla fase preprocessuale, per i suoi contenuti necessari, una consapevole e ampia attività difensiva.

7.3.3. La fase di avvio dell'attività istruttoria. (Parte II, Titolo I, Capo I)

Com'è logico, la fase di avvio delle attività accertative non può prescindere dalla notizia di danno. Il codice ribadisce (art. 51), in attuazione di specifico criterio di delega, i necessari caratteri di tale notizia, che deve essere "specificata" e "concreta": deve cioè riferirsi ad informazioni circostanziate e non concretizzarsi in fatti ipotetici o indifferenziati.



In proposito si è tenuto conto, richiamandone i contenuti specifici, della previsione, che viene abrogata, di cui all'articolo 17, comma 30-ter, del decreto legge n. 78 del 2010 (a sua volta diretta a "codificare" principi espressi nella giurisprudenza costituzionale: cfr. Corte Cost., sent. n. 104 del 1989), che, nell'ancorare qualsiasi attività accertativa ad una previa notizia di danno specifica e concreta sanzionava con la nullità, "fatta valere da chiunque vi abbia interesse", qualsiasi atto istruttorio posto in essere in violazione dell'anzidetta prescrizione.

Si è scelto di non inserire una disciplina esplicita degli **anonimi**, in perfetta conformità a quanto accade oggi, essendo gli stessi ovviamente riconducibili alla dicitura di "notizia di danno comunque acquisita", purché, ovviamente, sempre filtrate dalla necessaria sussistenza degli elementi di garanzia della concretezza e specificità dei contenuti. Quanto sopra per conformare indirettamente il dettato normativo al contenuto delle "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)", contenute nella determina dell'ANAC n.6 del 28 aprile 2015, che, in particolare al paragrafo 2, dove si tratta della distinzione tra segnalazione anonima e riservatezza dell'identità del denunciante, si prevede, attraverso un richiamo anche al contenuto dell'attuale Piano Nazionale Anticorruzione -in particolare, paragrafo B.12.1- "... che l'Autorità prende in considerazione anche le segnalazioni anonime, ove queste siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, ove cioè siano in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati."

Relativamente al c.d. **danno all'immagine**, il codice, sempre all'articolo 51, prevede la nullità rilevabile d'ufficio nel caso in cui difettino i presupposti di proponibilità della relativa azione risarcitoria.

L'articolo 52 disciplina in termini meno generici **l'obbligo della denuncia di danno**, che grava sui responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni, comunque denominate secondo l'organizzazione interna delle stesse. Il primo problema che ci si è posti è stato quello se l'individuazione dei soggetti obbligati alle denunce al P.M. contabile di possibili danni erariali presupponesse un'espressa previsione normativa o



se un obbligo di tal genere fosse contenuto nel rapporto di servizio, tra quelli che potremmo definire, mutuando il termine dal diritto civile, doveri impliciti di salvaguardia e protezione degli interessi delle amministrazioni pubbliche. Il fatto che nel tempo siano state necessarie note della Procura della Corte dei conti per fornire indicazioni al riguardo, ha indotto ad optare per la necessarietà di una tipizzazione. Del resto, fin dalla legge di contabilità generale dello Stato e dal testo unico sulla Corte dei conti il legislatore si è fatto carico di indicare espressamente i soggetti obbligati (nelle suddette norme i direttori generali ed i capi servizio). Successivamente lo ha fatto anche relativamente a settori pubblici non statali, ritenendo che evidentemente tale dovere non potesse essere considerato implicito nel rapporto di servizio. Dalla violazione dell'obbligo in discorso peraltro può conseguire una forma di responsabilità amministrativa di natura omissiva, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994 che chiama a rispondere del danno erariale coloro che, con l'aver "omesso o ritardato la denuncia", abbiano determinato la prescrizione del relativo diritto al risarcimento.

La disposizione tuttavia, non potendo elencare in maniera esaustiva tutte le tipologie di soggetti che via via il legislatore ha espressamente indicato come destinatari dell'obbligo di denuncia, esordisce con una clausola di rinvio a suddette indicazioni di legge speciale. Si pensi, per citare un caso di assoluto interesse, alla previsione dell'art. 313, comma 6, del d.lgs n. 152 del 3 aprile 2006, recante norme in materia ambientale, che prevede che il Ministro dell'ambiente, a seguito dell'avvenuto accertamento di un danno ambientale, provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, anziché emanare l'ordinanza ingiunzione di pagamento, di cui al precedente comma 2 dello stesso articolo, invia un rapporto all'Ufficio del P.M. presso il giudice contabile competente per territorio; ovvero agli obblighi, in materia, degli amministratori e dei revisori dei conti delle camere di commercio di cui articoli 33 e 34 del d.P.R. n. 254 del 2005.

Resta fermo quanto previsto dall'articolo 129 delle disposizioni di



attuazione del codice di procedura penale, che nell'ambito della disciplina delle "Informazioni sull'azione penale", al comma 3, prevede espressamente **l'obbligo di informativa da parte del pubblico ministero penale** a quello contabile laddove il fatto costituente reato abbia anche cagionato un danno all'erario. Il comma 5 del predetto articolo 52 prevede che le sezioni e gli uffici di controllo della stessa Corte dei conti segnalino i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali, che emergano nell'esercizio delle loro funzioni. La disposizione attiene all'importante tematica dei **rapporti tra "controllo" e "giurisdizione" di responsabilità**, trattata specificamente al punto 7 della presente relazione, al quale si rinvia.

L'ultimo comma, come già ampiamente illustrato nella parte dedicata alle questioni strategiche dibattute in Commissione, vuole sottolineare indirettamente che l'esclusività della giurisdizione contabile – rectius, il suo ambito rispetto ai giudizi civili aventi ad oggetto il risarcimento del danno erariale – non deve rappresentare lo schermo per deresponsabilizzare le pubbliche amministrazioni e porle in posizione attendista rispetto all'esito del giudizio contabile rispetto alle doverose iniziative funzionali a rimuovere la causa del danno ed impedirne il protrarsi e l'aggravamento.

La denuncia di danno non deve essere generica, ma, ai sensi dell'articolo 53, deve contenere una precisa e documentata esposizione dei fatti e delle violazioni commesse, oltre ad altri elementi utili ad accertare danno e personali responsabilità. Ove non difetti dei necessari requisiti di specificità e concretezza o non sia manifestamente infondata, essa dà luogo, da parte del procuratore regionale, all'apertura di una fascicolo istruttorio, che è assegnato a un magistrato dell'ufficio secondo criteri oggettivi e predeterminati (art. 54).

7.3.4. L'attività istruttoria del pubblico ministero. (Parte II, Titolo I, Capo II)

Il nuovo codice, in attuazione del criterio di delega che ha previsto la "specificazione delle modalità di esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero, anche attraverso l'impiego delle forze di polizia,



anche locali”, non introduce nuovi o diversi poteri istruttori oltre quelli che ad esso erano già attribuiti.

Pertanto, il codice si è posto nell’ottica di disciplinare e dettagliare i poteri istruttori del pubblico ministero, prevedendo in parallelo le più opportune garanzie della difesa sin dalla fase istruttoria.

Ha un carattere di assoluta novità una previsione contenuta nell’articolo 55, secondo la quale **il pubblico ministero**, oltre a compiere ogni attività utile al fine di acquisire elementi necessari all’esercizio dell’azione erariale, **svolge altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della** persona individuata come **presunto autore del danno**. Si è inteso esplicitare la regola – peraltro comune a quella vigente in ambito processualpenalistico – in forza della quale il pubblico ministero contabile non deve attivarsi solo per provare gli elementi a sostegno dell’accusa, ma anche ricercare elementi a favore del presunto responsabile. Viene così affermato un imprescindibile principio di garanzia che vuole l’accertamento della verità storica quale valore assoluto anche nella tutela delle ragioni dell’erario, ovviamente senza perdere di vista la stessa.

La norma, che non va ovviamente letta come deroga al principio generale in tema di onere probatorio, si coordina perfettamente con la previsione contenuta nell’articolo 67, comma 7 del codice, ove si prevede che l’attività istruttoria del pubblico ministero contabile successiva all’invito a dedurre debba trovare fondamento nelle argomentazioni difensive acquisite in sede di controdeduzioni o di audizione personale dell’invitato. Creare uno iato assoluto, come pure qualcuno aveva richiesto, tra le attività istruttorie ante invito a dedurre e le successive, avrebbe compromesso gravemente le esigenze di difesa delle parti e ancor più l’interesse superiore, appena menzionato come esplicitamente declinato del codice, all’accertamento della verità.

I mezzi istruttori, come si è sopra indicato, sono quelli di cui all’articolo 5, comma 6, della L. 19/1994.

Il pubblico ministero può pertanto disporre: l’esibizione di documenti, nonché ispezioni ed accertamenti diretti presso le pubbliche



amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico di bilanci pubblici; il sequestro di documenti; audizioni personali; perizie e consulenze.

Non si è ritenuto, per quanto la tesi, di sicura suggestione, sia stata approcciata nei lavori della Commissione, di inserire specifiche indicazioni in ordine all'assistenza "tecnica" (non necessariamente legale) agli atti istruttori da parte del soggetto che, a volte per mera causalità, li "subisce", non trattandosi in alcun modo di una "parte" in senso processuale, e ancor meno di un soggetto necessitante di difesa. In altre parole, imporre un qualche onere difensivo aggiuntivo, mutuando in maniera impropria alcuni istituti del codice di rito penale, quale l'assistenza senza preavviso ai cosiddetti "atti a sorpresa" avrebbe sortito il paradossale effetto di creare una formale, ed indebita, anticipazione del piano dell'attribuzione delle responsabilità.

Tutti **gli atti istruttori devono essere motivati**: la omessa o apparente motivazione degli atti istruttori, ovvero l'audizione assunta in violazione delle prescrizioni di cui all'articolo 60 costituiscono causa di nullità dell'atto istruttorio e delle operazioni conseguenti (art. 65). Tale apparente conseguenza scontata, costituisce un ulteriore ed esplicito rafforzamento delle istanze difensive valorizzate dal codice.

Costituisce un'importante novità la specifica disposizione sulla **riservatezza della fase istruttoria**: in proposito la normativa prevista mira ad evitare non solo che "fughe di notizie" compromettano l'esito delle indagini o rechino nocimento a parallele attività accertative svolte dall'Autorità giudiziaria ordinaria delle quali il pubblico ministero contabile abbia avuto contezza, ma anche ad evitare che ricada sulle persone oggetto di accertamenti, la cui ipotesi di responsabilità neppure è stata formalizzata nell'invito a dedurre, il disdoro derivante da fatti dannosi la cui fenomenica esistenza e imputabilità sono ancora tutti da dimostrare. Quanto detto nella consapevolezza che purtroppo il deplorabile fenomeno della pubblicizzazione mediatica di fatti rilevanti è difficilmente riconducibile a situazioni tipizzate e tipizzabili, ma col preciso intento di responsabilizzazione degli attori del processo contabile



nell'interesse, come già detto, della buona riuscita dello stesso e nel contempo del buon nome dei presunti responsabili.

Altre norme disciplinano l'effettuazione di ispezioni o accertamenti diretti, la richiesta di atti, documenti e informazioni. Va segnalata in proposito la disposizione per la quale gli atti e documenti pubblicati sui siti internet delle pubbliche amministrazioni devono essere acquisiti mediante accesso ai medesimi siti.

Relativamente alle **audizioni personali** (art. 60) di persona informata, è previsto che la persona, se lo ritiene, possa farsi assistere da difensore di fiducia. Il soggetto sottoposto ad audizione ha l'obbligo di presentarsi e di rispondere alle domande che gli sono rivolte. Tuttavia il medesimo soggetto non è obbligato a deporre su fatti dai quali potrebbe emergere una sua responsabilità: in tale caso deve essere avvertito che se intende rispondere ha facoltà di essere assistito da difensore di fiducia, la cui assenza impedisce la prosecuzione dell'audizione, che è rinviata a nuova data, secondo il noto brocardo latino *nemo tenetur se detegere*, esplicitamente richiamato come applicabile anche in questo ambito, in recepimento di principio di delega. Conseguentemente, il codice sanziona con la nullità l'audizione che si svolge in violazione delle suddette prescrizioni in ordine alla presenza del difensore di fiducia (e tale disposizione costituisce una novità assoluta).

Come pure costituisce una novità la previsione di una **sanzione pecuniaria** (tra un minimo di 100 euro e un massimo di 1000 euro, irrogati dalla sezione su richiesta del pubblico ministero) a carico dei soggetti che senza giustificato motivo non aderiscono all'invito del pubblico ministero.

La norma sulle audizioni personali è ispirata dall'obiettivo di raggiungere un equilibrio tra le esigenze di accertamento del danno erariale e le garanzie di difesa del presunto responsabile: e infatti, da un lato, prevedendosi l'obbligo di aderire all'invito del pubblico ministero a sottoporsi ad audizione personale, si rafforza oggettivamente l'attività accertativa e dall'altra, prevedendosi l'impossibilità di procedere ad audizione del presunto responsabile in assenza del difensore di fiducia e



la sanzione della nullità in caso di violazione di tale ultima prescrizione, si rafforzano oggettivamente le garanzie di difesa. L'apparente accentuazione dell'inquisitorialità dello strumento, che si ravvisa in particolare nella disciplina del comma 5, laddove si prevede la sanzione pecuniaria per la mancata comparizione davanti al Pubblico ministero di chi, regolarmente intimato, non compare, se riguardato dall'ottica di chi necessita per suffragare le proprie argomentazioni difensive di avvalersi di testimonianze, ne valorizza ancora una volta la finalità garantista e difensiva.

Il pubblico ministero, in base all'articolo 56, può svolgere **l'attività istruttoria direttamente**, oppure può delegare adempimenti istruttori alla Guardia di finanza o ad altre Forze di polizia, anche locale, agli uffici territoriali del Governo ai servizi ispettivi delle amministrazioni pubbliche. Solo in casi eccezionali e motivati può conferire incarichi di accertamento ai dirigenti di qualsiasi pubblica amministrazione individuati in base a criteri di professionalità e territorialità; può infine avvalersi di consulenti tecnici. Per le **ispezioni** e gli **accertamenti delegati** a dirigenti e funzionari regionali occorre la previa intesa con il presidente della regione (art. 61, comma 7). Il riferimento alla possibilità di delega a dirigenti di pubbliche amministrazioni, che peraltro codifica prassi diffusa già in uso, risponde all'esigenza di utilizzarne e valorizzarne in ambito accertativo le conoscenze specifiche, ma è stato doverosamente temperato con quella di non creare soluzioni di continuità nell'attività fisiologica degli stessi in ragione degli oneri derivanti dal coinvolgimento in attività istruttoria per danno erariale. Da qui la necessità di tener conto di criteri di territorialità, evitando inutili e dispendiose trasferte, ontologicamente incompatibili con la ratio dell'intero procedimento e, ovviamente, di professionalità specifica evidentemente ritenuta infungibile dal pubblico ministero contabile operante nell'ambito della valutazione dell'efficacia della propria attività a fini accertativi del fatto storico.

Il **sequestro documentale** (art. 62) non è atto delegabile, se non per la sua esecuzione. Quanto detto a sottolinearne l'importanza, ma nel



contempo la natura necessariamente invasiva, che deve garantirne il dominio in chiave di garanzia da parte del pubblico ministero contabile. Deve essere disposto con decreto motivato (come tutti gli atti istruttori), copia del quale è consegnata al responsabile dell'ufficio o al soggetto che ha la disponibilità della documentazione oggetto di sequestro. Alle operazioni, che vanno eseguite dopo la consegna del decreto, mediante ricerca e acquisizione immediata degli atti e dei documenti da sequestrare, ha facoltà di assistere senza diritto ad essere avvisato il responsabile dell'area legale, purché prontamente reperibile. Questa è l'unica ipotesi nella quale si è ritenuto di introdurre un momento di commistione tra attività preistruttoria e attività processuale, al fine di assicurare, se voluto dall'interessato – non “parte” di un processo non ancora formalmente avviato- un supporto nella gestione della relativa attività.

Quando sono oggetto di sequestro lettere, pieghi, pacchi, valori, telegrammi e altri oggetti di corrispondenza, questi, dal personale operante, non vanno aperti o alterati e neppure ne è consentita la conoscenza: vanno consegnati integri al pubblico ministero.

Il decreto di sequestro è reclamabile davanti alla sezione giurisdizionale competente da chiunque abbia interesse, entro dieci giorni dalla consegna del decreto. Entro dieci giorni dal deposito del reclamo la sezione, in camera di consiglio e sentite le parti, decide.

Se ravvisa l'estraneità dell'atto o documento sequestrato all'oggetto dell'istruttoria, la sezione annulla il decreto di sequestro e dispone l'immediato dissequestro.

La connotazione dell'acquisizione documentale con l'avverbio “immediatamente” riportata al comma 3 dell'articolo 62 serve a porre fine a prassi distorte di effettuazione di sequestri “differiti”, tali cioè da non garantire l'apprensione subitanea, come tale genuina, della documentazione necessaria alla ricostruzione dei fatti.

Si segnala anche, quale diretto contraltare della rafforzata incisività del sequestro, la disposizione di cui al comma 4 dell'articolo 59, rubricato “Esibizione di documenti”: ove l'atto o il documento sia reperibile in



internet, secondo obblighi peraltro anche recentemente rafforzati dal legislatore, la relativa acquisizione deve avvenire utilizzando i medesimi siti.

Ciò deve indurre il pubblico ministero contabile ad una precisa ponderazione degli interessi istruttori utilizzando i mezzi più incisivi laddove ravvisi la necessità di riscontri di veridicità o integrazioni anche informali non diversamente reperibili in internet, evitando per contro inutili accessi – e conseguente clamore mediatico – per verifiche effettuabili “sfruttando” i sempre più incisivi obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

7.3.5. La **conclusione della fase istruttoria**. (Parte II, Titolo I, Capo III)

L'articolo 66 disciplina, in attuazione dello specifico criterio di delega, gli atti interruttivi della prescrizione. La **prescrizione** può essere interrotta dall'invito a dedurre o da altro formale atto di costituzione in mora, ai sensi degli articoli 1219 e 2943 del codice civile.

Il termine quinquennale di prescrizione può essere interrotto per una sola volta.

Ai sensi del secondo comma dell'articolo 66, a seguito dell'interruzione, al tempo residuo per raggiungere l'ordinario termine quinquennale di prescrizione si aggiunge un periodo massimo di due anni: ne consegue che la durata massima complessiva del termine di prescrizione non può in ogni caso eccedere i sette anni, decorrenti dall'esordio della prescrizione stessa. Si è inteso in tal modo declinare il principio di delega che, per quanto con ambiguità espressive, vuole cristallizzare in un termine finale di 7 anni quello ritenuto sufficiente dal legislatore a contemperare le esigenze delle indagini con quelle di garanzia difensiva, ovviamente pregiudicate dall'eccessiva durata del procedimento.

Il termine di prescrizione è sospeso per il periodo di durata del processo.

Quanto al termine di esordio della prescrizione, sono naturalmente fatti salvi i principi civilistici di ordine sostanziale relativi alla decorrenza



della stessa. La regola codicistica di cui all'art. 2935 c.c. è declinata, nel processo amministrativo contabile, nella norma espressa dall'articolo 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come sostituito dall'art. 3, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 63, secondo cui, fuori dei casi di occultamento doloso del danno, il termine di prescrizione deve essere computato dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso. In caso di occultamento doloso del danno, la prescrizione decorre dalla data della sua scoperta.

Prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, il pubblico ministero notifica al presunto responsabile un **invito a dedurre**: in tale ultimo atto (art. 67) devono essere esplicitati tutti gli elementi essenziali del fatto, di ciascuna condotta contestata e del contributo causale (dell'invitato). Il termine assegnato all'invitato per esaminare tutte le fonti di prova indicate a base della contestazioni formulata e per depositare le proprie **conclusioni non può essere inferiore a 45 giorni**. Nello stesso termine, in calce alla deduzioni o con separato atto, il presunto responsabile può chiedere di essere personalmente sentito dal pubblico ministero. L'omessa **audizione** richiesta comporta l'inammissibilità dell'atto di citazione. Entro centoventi giorni decorrenti dalla scadenza del termine assegnato per la presentazioni delle controdeduzioni, il pubblico ministero emette l'atto di citazione (se non ritiene ai sensi dell'articolo 69 di archiviare il fascicolo, anche sulla base degli elementi difensivi offerti nelle controdeduzioni). Si segnalano, quali elementi di novità: la specificazione del contenuto necessario dell'invito a dedurre, l'elevazione del termine minimo per controdedurre (dagli attuali trenta ai previsti quarantacinque), la previsione per la quale **successivamente all'invito a dedurre non sono ammesse ulteriori attività istruttorie**, "salva la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni" (comma 7 dell'articolo 67; cfr, anche articolo 55). La norma deve essere letta in chiave rigorosamente garantista in quanto vuole porre un limite all'attività istruttoria d'iniziativa del pubblico ministero contabile all'esito della discovery – se



ci è lecito mutuare terminologia tipicamente processualpenalistica – già effettuata con l'invito a dedurre. L'impulso all'attività integrativa deve essere di matrice difensiva, in quanto ricavabile dalle controdeduzioni, id est da indicazioni dei presunti responsabili, evidentemente necessitanti di approfondimenti ulteriori, se del caso nei confronti di altro destinatario di invito a dedurre (è noto infatti come, soprattutto nel caso di pluralità di ipotetici responsabili, le indicazioni difensive dell'uno possano risolversi in elementi accusatori dell'altro ovvero di soggetto non destinatario di invito).

Il codice detta specifiche regole per la **proroga del termine** (di centoventi giorni) di cui al comma 5 dell'articolo 67: le proroghe sono autorizzate dal giudice all'uopo designato dal presidente della sezione, nella camera di consiglio a tal fine convocata; in primo luogo le possibili proroghe sono limitate a due; avverso l'ordinanza che accoglie o nega la proroga è ammesso reclamo alla sezione nel termine perentorio di dieci giorni.

7.3.6. **L'archiviazione**

Quando, anche a seguito di invito a dedurre, la notizia di danno risulti infondata o non vi siano elementi sufficienti a sostenere in giudizio la contestazione di responsabilità, il pubblico ministero dispone l'archiviazione del fascicolo istruttorio (art. 69).

Il Codice introduce come specifico motivo di archiviazione per assenza di colpa grave il fatto che l'azione amministrativa (ritenuta dannosa) del presunto responsabile si sia **conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva**. Sulla questione si rinvia, per una più esauriente esposizione e commento, al successivo punto 8.

In tema di archiviazione sono altresì presenti altre due novità: il **visto** necessario del procuratore regionale sul decreto di archiviazione e il potere di **avocazione** del fascicolo istruttorio conferito a quest'ultimo quando permanga un formale **dissenso** con il magistrato istruttore sulle ragioni dell'archiviazione.

Le due disposizioni accentuano il ruolo e la responsabilità dei procuratori regionali, quali responsabili dell'ufficio del pubblico



ministero.

7.3.7. **Attività preprocessuali di parte.** (Parte II, Titolo I, Capo IV)

Gli articoli 71 e 72 riguardano le attività difensive. L'obiettivo al quale si è mirato è stato quello di consentire al presunto responsabile, già nella fase processuale, la più ampia difesa, in attuazione dello specifico criterio di delega, secondo il quale "dopo l'avvenuta emissione dell'invito a dedurre, nel quale devono essere esplicitati gli elementi essenziali del fatto, (deve essere garantito) pieno **accesso** agli atti e ai documenti messi a base della contestazione".

E' stato di conseguenza previsto che il destinatario dell'invito a dedurre ha diritto di visionare ed estrarre copia di tutti i documenti inseriti nel fascicolo istruttorio depositato presso la segreteria della procura regionale. In un quadro di coerenza anche con i principi del giusto processo e per la miglior tutela delle ragioni difensive è stato previsto che per l'invitato a dedurre tutti i termini per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi e per il diritto di accesso civico siano ridotti della metà.

Ed ancora, è stato previsto che in caso di diniego all'accesso o decorsi inutilmente i termini per l'adozione del provvedimento espresso, **il destinatario dell'invito a dedurre possa chiedere al pubblico ministero** (con effetto sospensivo del termine per controdedurre) **l'attivazione dei poteri istruttori** di cui gli articoli 58 (richieste di atti) e 62 (sequestro di documenti), motivando in ordine alla rilevanza dei documenti specificamente individuati per la sua difesa. Se il pubblico ministero non ritiene di accogliere la richiesta, è comunque tenuto a trasmetterla entro tre giorni, dandone comunicazione al ricorrente, al presidente della sezione giurisdizionale, che decide entro cinque giorni.

La riferita disposizione trova fonte non solo nell'enunciato criterio di delega (di piena accessibilità agli atti posti a fondamento della contestazione), ma anche nei principi del giusto processo e più in generale della più ampia tutela del diritto di difesa.

Nel dibattito interno alla Commissione redigente è infatti emerso che spesso le attività tese all'acquisizione di elementi difensivi sono ostacolate



dall'inerzia o da ingiustificati ritardi delle amministrazioni.

Sempre in un'ottica di tutela della difesa, è stato previsto, all'articolo 72, che il presunto responsabile possa presentare, entro cinque giorni dalla notificazione dell'invito a dedurre, istanza di proroga del termine assegnatogli per controdedurre. In caso di diniego di proroga da parte del pubblico ministero, il relativo decreto è reclamabile davanti alla sezione giurisdizionale.

7.3.8. Azioni a tutela del credito erariale. (Parte II, Titolo II)

Il titolo II della Parte II del Codice disciplina le azioni a tutela del credito erariale ed è attuativo del criterio di delega che prevede di applicare “gli istituti processuali in tema di tutela cautelare anche ante causam e di tutela delle ragioni del credito erariale tramite le azioni previste dal codice di procedura civile, nonché i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile”.

L'articolo 73 esplicita pertanto la possibilità per il pubblico ministero contabile di esercitare “tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile”.

L'espresso richiamo alla disciplina codicistica civile in tema di azioni surrogatoria e revocatoria evita la previsione di specifica o diversa disciplina, che sarebbe meramente ripetitiva di quella civile. Una specifica disciplina è stata invece formulata relativamente al sequestro conservativo.

Le novità di rilievo, apportate dal codice, consistono nella disciplina sulla **reclamabilità** dei provvedimenti cautelari (art. 76) e nella previsione di una **cauzione o fideiussione bancaria** (art. 81) in luogo del sequestro.

8. I rapporti tra l'attività di controllo e il giudizio di responsabilità

8.1 Il comma 5 dell'articolo 52 individua uno specifico “**onere di segnalazione**”, alle competenti procure regionali, dei fatti dai quali



possano derivare responsabilità erariali. Tale onere di segnalazione è posto in capo ai magistrati della Corte dei conti, assegnati alle sezioni ed agli uffici di controllo, nell'esercizio delle loro funzioni. La disposizione normativa concerne il delicato rapporto tra le due fondamentali attribuzioni, il controllo e la giurisdizione, che la Costituzione assegna alla Corte dei conti (art. 100, secondo comma, e art. 103, secondo comma). In ordine a tale rapporto, l'articolo 20, comma 2, lett. p), della legge delega (legge n. 124 del 2015), pone il seguente principio e criterio direttivo: "disciplinare esplicitamente le connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti in sede di controllo e documentazione ed elementi probatori producibili in giudizio". In assenza di una specifica disposizione normativa, quale quella ora contenuta nel comma 5 del citato articolo 52, il punto di equilibrio del rapporto tra gli esiti del controllo (in specie del controllo di gestione), e la loro osmosi all'interno (od all'origine) del giudizio di responsabilità, è stato così individuato dalla Corte Costituzionale, sentenza n. 29 del 1995 ("Considerazioni in diritto", par. 11.4): "Nondimeno, la titolarità congiunta nella stessa Corte dei conti della giurisdizione (ai sensi dell'art. 103, secondo comma, Cost.) e del controllo successivo sulla gestione, corredato dei poteri di acquisizione delle notizie e di ispezione (...), pone delicati problemi di regolamentazione dei confini, non solo sotto il profilo dell'organizzazione interna dell'organo (in quanto postula una rigorosa separazione fra le Sezioni Giurisdizionali e quelle adibite al predetto Controllo), ma anche sotto il profilo dell'utilizzazione delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione. Più precisamente, è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli



inviolabili “diritti della difesa”, garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall’articolo 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell’ambito della procedura prevista dall’art. 5, legge n. 19 del 1994)”. Nelle statuizioni della Corte Costituzionale, dunque, ove dal controllo (in specie di gestione) dovessero emergere ipotesi di danno erariale, tali ipotesi potranno certamente essere utilizzate al fine di promuovere l’azione di responsabilità amministrativa. Tuttavia, le notizie o i dati inerenti ad ipotesi di danno erariale, acquisiti dalle sezioni e dagli uffici di controllo della Corte dei conti, non potranno mai automaticamente transitare nella fase istruttoria del giudizio di responsabilità, come prove già precostituite in sede di controllo. La prova del danno erariale (art. 5, legge n. 19 del 1994) è infatti interamente rimessa all’opera del procuratore contabile, presso la competente sezione giurisdizionale, e all’interno del singolo giudizio di responsabilità. Il comma 5 dell’articolo 52, attuando il predetto principio e criterio direttivo, codifica ora, normativamente, il punto di equilibrio raggiunto dalla giurisprudenza costituzionale innanzi richiamata: si rispetta il principio della inutilizzabilità delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l’esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione, perché una loro piena trasposizione con valenza probatoria vanificherebbe grandemente i diritti di difesa delle parti; ma si impone un “contatto” tra i due momenti dell’attività della Corte, evitando il reiterarsi di segnalazioni mai “esplorate” efficacemente sul piano delle responsabilità anche a fronte degli omessi rimedi. I fatti dai quali possono derivare responsabilità erariali, così come appresi e conosciuti dai magistrati assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo, costituiscono l’oggetto di uno specifico “onere di segnalazione”, posto in capo ai medesimi magistrati, nei confronti delle competenti procure regionali. Fatti che, ove consistenti in informazioni circostanziate, e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati, possono dunque ben costituire una notizia di danno “specifico e concreta” (cfr. art. 51, comma 2), e dunque idonea a



legittimare l'esercizio dell'azione di responsabilità erariale, da parte della competente procura regionale. I medesimi fatti, invece, non possono mai assumere il valore di prova di un danno erariale, prova che così giungerebbe, già preconstituita, all'interno del giudizio di responsabilità. Tali fatti, al contrario, devono essere sempre dimostrati e scrutinati solo e soltanto all'interno del medesimo giudizio. L'utilizzo del termine "onere", anziché "obbligo", che attiene se mai all'esercizio dell'azione di responsabilità, non vuole certo sminuire la cogenza del precetto, ma se mai rimarcare ulteriormente la diversa significatività dell'attività della Corte in sede di controllo e in sede giurisdizionale. 8.2. Il comma 2 dell'articolo 69 contempla una specifica ipotesi di **archiviazione della notizia di danno, per assenza dell'elemento psicologico**: ove l'azione degli enti locali (rectius, l'azione degli amministratori, dei dirigenti e dei funzionari degli enti locali) si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti, nei confronti dei medesimi enti locali, in sede di controllo e in via consultiva, la notizia di danno (ovviamente concernente l'azione conforme al parere) deve essere archiviata, per assenza di colpa grave. La disposizione normativa attua il principio e criterio direttivo di cui all'articolo 20, comma 2, lett. p), della legge n. 124 del 2015: "disciplinare esplicitamente le connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti in sede di controllo e documentazione ed elementi probatori producibili in giudizio, assicurando altresì il rispetto del principio secondo cui i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi, siano idoneamente considerati, nell'ambito di un eventuale procedimento per responsabilità amministrativa, anche in sede istruttoria, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità".

Con riferimento alla tipologia dei pareri in questione, ed in via esemplificativa, ci si può riferire a quanto dispone l'articolo 7, comma 7, secondo periodo, della legge n. 131 del 2003: "Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura



collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati (...)”.

Per ciò che concerne la ratio dell’articolo 69, comma 2, questa deve essere rinvenuta nel fatto che l’azione amministrativa, ove conforme ad un previo parere reso dalla stessa Corte dei conti, ancorché in sede di controllo, non può rivestire quei caratteri di assoluta mancanza di diligenza, propri della colpa grave, ed invece sempre necessari alla affermazione della responsabilità per danno erariale ai sensi dell’articolo 1, comma 1, primo periodo, della legge n. 20 del 1994.

8.3. Il comma 4 dell’articolo 95 dispone che nel giudizio per responsabilità amministrativa, ove siano prodotti in causa dal soggetto convenuto nel medesimo giudizio, siano considerati anche i **pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo, nei confronti degli enti locali**. Ciò affinché il giudice verifichi la effettiva sussistenza, per la condanna del convenuto, dell’elemento soggettivo della responsabilità (colpa grave), e del nesso di causalità.

Qualora infatti l’azione amministrativa degli amministratori, dei dirigenti e dei funzionari degli enti locali, sia conforme a un previo parere reso dalla stessa Corte dei conti, ancorché in sede di controllo, è ben possibile che tale azione non sia in grado di rivestire: a) quei caratteri di assoluta mancanza di diligenza, propri della colpa grave, e necessari alla affermazione della responsabilità amministrativa (art. 1, comma 1, primo periodo, legge n. 20 del 1994; b) il fattore causale di eventuali danni erariali, comunque verificatisi in conseguenza della medesima azione.

Si fa presente che la disposizione di cui al citato articolo 95, comma 4, attua il principio e criterio direttivo di cui all’art. 20, comma 2, lett. p), della legge n. 124 del 2015, riportato al punto 8.2.

9. Il giudizio di responsabilità. Il rito ordinario. (Parte II, Titolo III)

Il titolo III della Parte II tratta dello svolgimento del giudizio di



responsabilità secondo rito ordinario.

9.1. Profili di carattere generale. (Parte II, Titolo III, Capo I)

Il Capo I disciplina aspetti di carattere generale attinenti alla **riunione delle cause ed alla partecipazione al giudizio del terzo**, a seguito di chiamata in giudizio del giudice o di intervento volontario adesivo. La disposizione costituisce la doverosa cerniera garantista fra la fase istruttoria e la fase del giudizio e oltre a dare attuazione allo specifico principio di delega, codifica un principio difensivo in realtà già seguito in maniera pressoché unanime dalla giurisprudenza della Corte. L'importanza dello stesso e la conseguente stigmatizzazione in negativo degli orientamenti opposti è stata di recente ricordata anche dal Procuratore generale della Corte dei conti in occasione del discorso tenuto all'inaugurazione dell'anno giudiziario in corso. Si riporta lo specifico passaggio: "Nell'intento di valorizzare le garanzie dei presunti responsabili, sia sul piano sostanziale che processuale, la Corte Costituzionale ha avuto modo di sottolineare come la prospettiva di una responsabilità deve essere, per i dipendenti pubblici, ragione di stimolo e non di disincentivo, e, in altre occasioni, ha evidenziato la rilevanza dei principi di personalità della responsabilità amministrativa e di proporzione della sanzione alla gravità del comportamento (si vedano le sentenze nn. 183 e 184 del 2007, nn. 453 e 371 del 1998 e n.355 del 2010). Alla luce di detti criteri, va valutata positivamente la previsione, nella citata legge delega, di una preclusione alla chiamata in causa su ordine del giudice ovvero di soggetti già destinatari di formalizzata archiviazione, proprio in quanto posta a tutela sia della terzietà del giudice che della certezza delle posizioni dei presunti responsabili."

In pratica, il processo contabile deve caratterizzarsi per la contestuale presenza a giudizio dei soggetti responsabili, a maggior ragione ove si tratti di litisconsorzio necessario sostanziale. Tale approccio, tuttavia, non deve andare a svantaggio delle istanze di difesa e nel contempo non deve menomare la titolarità dell'azione contabile in capo al pubblico ministero contabile. Eventuali errori valutativi, tenuto conto che la pluralità di soggetti responsabili impatta sulla quantificazione della



responsabilità, devono essere corretti in fase istruttoria così da garantire la citazione contestuale e la contestuale presenza a giudizio. La stessa parte, ovviamente, ha la possibilità in sede di controdeduzioni di rappresentare l'eventuale errore di inquadramento di fattispecie necessariamente o eventualmente plurisoggettive. Ove tuttavia ciò non sia avvenuto per evidente diversa configurazione delle risultanze istruttorie da parte del Pubblico ministero, consentire un'integrazione del contraddittorio iussu iudicis, peraltro saltando tutta la parte difensiva, sarebbe ovviamente contraria a principi di giusto processo oltre che, come già detto, alla titolarità esclusiva del potere di azione da parte del pubblico ministero contabile, che la Corte costituzionale ha inteso ribadire perfino nel rapporto tra attività di controllo e attività giurisdizionale. La diversa visione prospettica dell'organo giudicante potrà esplicitarsi – come di fatto già avviene nella giurisprudenza della Corte - nel potere riduttivo dell'entità della condanna. Interessante applicazione del principio in questione lo si ritrova, ad esempio (ma la casistica è folta) in Corte dei conti, Sezione Lombardia, sentenza n. 372 del 14 giugno 2006, nella quale a proposito della fattispecie tornata di recente attualità della responsabilità di parte sindacale nella causazione di danno riconducibile a contrattazione decentrata, si afferma: "... poiché, sul piano causale, il danno de quo trae origine, in via prevalente, dall'accordo decentrato 19.1.2000, un evidente contributo etiologico è stato dato anche dai componenti della controparte sindacale (RSU) che ebbero sottoscrivere tale accordo, atto bilaterale e non unilaterale. Quale che sia la natura, pubblica o privata, di tale rappresentanza sindacale, ed esclusa, per i motivi precisati al precedente punto 2., la necessità di una evocazione in giudizio dei relativi membri, è innegabile che se da un atto negoziale derivi un danno, del relativo risarcimento debbano rispondere in modo paritetico tutte le parti contraenti. Ne consegue che, dal danno ipotizzato dalla Procura, una quota addebitabile ai componenti della RSU debba essere necessariamente scomputata."

L'eccezione – che tale appunto deve rimanere – è la **possibilità di integrazione del contraddittorio** ove emergano elementi probatori



nuovi a giudizio. In tale caso, per non privare indebitamente la parte destinata eventualmente ad essere citata in giudizio di un'importante fase difensiva e nel contempo rispettare il principio della titolarità dell'azione contabile in capo al pubblico ministero, quest'ultimo deve formulare l'invito a dedurre e all'esito di istruttoria mirata decidere la citazione a giudizio o meno. Preclude la possibilità di sbocco a dibattimento il fatto che la persona della quale si chiede l'integrazione del contraddittorio sia già stata destinataria di provvedimento espresso di archiviazione, in quanto appunto la sua posizione è stata vagliata nel corso della fase istruttoria, come peraltro espressamente richiesto dalla delega; ma lo preclude anche la circostanza che il Pubblico ministero non lo abbia per scelta istruttoria reso destinatario di invito a dedurre. Per quanto la fattispecie possa apparire vaga e apparentemente non contemplata nella delega, costituirebbe palese discriminazione, censurabile ex articolo 3 della Costituzione, vietare il coinvolgimento di soggetto per il quale c'è stato provvedimento di archiviazione e consentirlo nei confronti di altro che non lo è stato per l'evidente ragione che il Pubblico ministero che ne ha vagliato la posizione (ad esempio ascoltandolo o acquisendo atti nei suoi confronti) lo abbia ritenuto del tutto estraneo alla causazione del fatto. In pratica, la delibazione originaria di totale estraneità al fatto si risolverebbe in uno svantaggio rispetto alla delibazione successiva a formalizzazione di invito a dedurre, privilegiandosi la posizione di chi almeno prima facie è stato ritenuto potenzialmente coinvolgibile nel giudizio contabile.

E' viceversa mantenuto il potere di **intervento adesivo** a sostegno delle ragioni del pubblico ministero, non attinto dalle predette ragioni ostative, ma tale facoltà è delimitata dal vaglio di sussistenza di un interesse concreto e meritevole di tutela in capo all'interventore, tenuto anche conto dell'aggravio processuale per tal via imposto alla parte contro cui l'intervento è spiegato.

9.2. **L'introduzione del giudizio.** (Parte II, Titolo III, Capo II)

Il Capo II disciplina l'introduzione del giudizio, ed in particolare: contenuti, deposito, nullità e irregolarità dell'atto di citazione; rapporti tra



invito a dedurre e citazione; fissazione dell'udienza e termini per le attività processuali conseguenti; abbreviazione dei predetti termini e istanza di accelerazione; costituzione del convenuto e contenuti della comparsa di risposta.

Significativa del taglio di valorizzazione della difesa che informa di sé il codice, è l'espressa attenzione alla corrispondenza tra l'esposizione dei fatti contenuta nell'atto di citazione e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, in mancanza della quale si verifica una nullità della citazione rilevabile dal convenuto nella comparsa di costituzione. La previsione completa il disegno, delineato dal criterio di delega di cui all'articolo 20, comma 2, lettera g), punto 2, che vuole una partecipazione del presunto responsabile piena, anticipata e consapevole del nucleo essenziale del fatto posto a suo carico, la cui immutabilità tra la fase conclusiva dell'istruttoria e quella di introduzione del giudizio assicura che egli abbia potuto dispiegare le proprie difese già prima della citazione e su tutto il contestato. In questa ottica, la corrispondenza richiesta dalla legge tollera la diversità nel contenuto degli atti menzionati qualora derivante dalle controdeduzioni spiegate dal convenuto dopo l'avviso, trattandosi di elementi noti alla difesa per esser stati da essa stessa introdotti.

La disposizione sull'abbreviazione dei termini di fissazione dell'udienza e di quelli conseguenziali, inoltre, ponendo attenzione alla ricorrenza di ragioni d'urgenza, assicura l'adeguatezza al caso dei tempi del processo, anche per tal via realizzando il principio della ragionevole durata. Nella disposizione è stato altresì riportato il dettato dell'articolo 1-ter della legge 24 marzo 2001, n. 89, recante rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo, per completezza d'argomento.

9.3. La trattazione della causa. Decisione. Incidenti. Correzioni di errori materiali. (Parte II, Titolo III, Cap da III a VII)

La Parte II, Titolo III, Capo III è dedicato alla trattazione della causa. La disciplina dell'udienza è ispirata ai principi di pubblicità e di concentrazione, salve le necessità rimediali rispetto ai vizi del contraddittorio o alle invalidità della citazione.



La scelta di consentire al contumace che si costituisce in udienza di chiedere di essere ammesso a compiere attività che gli sarebbero precluse risponde, nelle condizioni specificamente dettate, all'esigenza di uniformare il processo al principio generale della rimessione in termini.

Il Capo IV contiene la disciplina dell'**ammissione e dell'assunzione della prova** e, in generale, dell'istruzione della causa.

Le norme si ispirano al principio dispositivo, anche se lasciano al giudice talune sperimentate facoltà di intervento d'ufficio come la richiesta di informazioni scritte alla pubblica amministrazione o l'ammissione di un consulente tecnico d'ufficio. Ne restano esclusi, in ragione della loro specifica funzione, l'interrogatorio formale del convenuto e il giuramento.

Nella valutazione della prova è stato inoltre recepito il **principio di non contestazione**, oramai entrato a far parte dell'ordinamento.

Peraltro, in ossequio al corrispondente criterio di delega (art. 20, comma 2, lettera p), è stata specificata la necessità, per il giudice, di valutare sempre, ai fini dell'apprezzamento dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso causale, i pareri resi dalla Corte dei conti in sede consultiva di controllo nei confronti dell'ente di appartenenza del convenuto, così da assicurare la coerenza d'azione sottesa al criterio.

Le modalità di assunzione della prova ricalcano il modello di riferimento anche in relazione alla facoltà di delega.

Il Capo V attiene alla **decisione della causa**. L'articolato riflette la disciplina generale relativa alle deliberazioni degli organi collegiali e alla successiva attività di pubblicazione della sentenza, fatto salvo il regime di impugnazione dell'ordinanza che decidendo solo sulla competenza non definisce il merito; tale provvedimento è stato ritenuto impugnabile con appello piuttosto che con il regolamento di competenza.

Il Capo VI contiene la disciplina degli **incidenti processuali**, con riguardo in specie all'incidente di falso, ai casi di sospensione ed interruzione del giudizio, a modalità di prosecuzione e riassunzione del giudizio sospeso o interrotto, rinuncia agli atti del processo ed estinzione del giudizio. È stata in particolare recepita l'attuale tendenza a risolvere in



linea generale senza formalità e con decisione immediata ogni incidente d'udienza non tipizzato.

Gli incidenti di falso hanno trovato regolamentazione in modo corrispondente alle caratteristiche del falso civile. Egualmente sono state uniformate le previsioni in tema di sospensione e interruzione del giudizio. Le fattispecie estintive del giudizio, per rinuncia o per inattività, sono infine state regolate in modo tale da escludere ogni interferenza con la diversa ipotesi dell'estinzione dell'azione.

Il Capo VII verte in tema di **correzione di errori materiali** di sentenze ed ordinanze non revocabili. Le disposizioni ivi formulate disciplinano casi, termini e modalità del procedimento di correzione, espressamente riconosciuto di natura amministrativa e non costituente giudizio autonomo.

10. **I giudizi innanzi alle sezioni riunite.** (Parte II, Titolo IV)

La Parte II, Titolo IV ha ad oggetto i giudizi innanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti che si pronunciano su questioni di massima o di particolare importanza, regolamenti di competenza nonché nelle materie tipizzate dalla legge di giurisdizione esclusiva in unico grado. Con le disposizioni contenute in questo titolo viene data attuazione ai principi e criteri contenuti nell'articolo 20, comma 2, lettera n) della legge 124 del 2015 che ha delegato il Governo a "ridefinire e riordinare le norme concernenti il deferimento di questioni di massima e di particolare importanza, i conflitti di competenza territoriale e il regolamento di competenza avverso ordinanze che dispongano la sospensione necessaria del processo, proponibili alle sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, in conformità alle disposizioni dell'articolo 374 del codice di procedura civile, in quanto compatibili, e in ossequio ai principi della nomofilachia e della certezza del diritto". Con riferimento ai giudizi in unico grado, la fonte del potere delegato va ravvisata nel generale principio di delega contenuto nell'articolo 20, comma 1, della citata legge n. 124 del 2015, in materia di riordino e di ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di



conto e i giudizi a istanza di parte”.

10.1. Questioni di massima e questioni di particolare importanza. (Parte II, Titolo IV, Capo I/Artt. 114 - 117)

In attuazione dei principi e criteri di delega sopra citati, è stata ridefinita la disciplina sul deferimento delle questioni di massima e di particolare importanza già regolata dall'articolo 7 del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito in legge, con modificazioni, con l'art. 1, comma 1, Legge 14 gennaio 1994, n. 19. Accogliendo gli spunti offerti dal consolidato orientamento giurisprudenziale, la possibilità di deferire la soluzione di questioni di massima alle sezioni riunite viene attribuita alle sezioni giurisdizionali di appello, in ragione della c.d. “difformità orizzontale” tra pronunce di secondo grado. Tale possibilità viene, invece, preclusa alle sezioni giurisdizionali territoriali, con ciò riportando la c.d. “difformità verticale” nell’ambito più propriamente fisiologico della divergenza tra orientamenti giurisprudenziali, e valorizzando per converso, in ragione del principio di ragionevole durata, il vaglio del giudice di appello.

Il potere di deferimento viene attribuito anche al Presidente della Corte dei conti, analogamente a quanto previsto dalla disciplina processuale civilistica e amministrativa, oltre che al Procuratore generale.

In coerenza con lo stato del giudizio, gli articoli 115 e 116 recano disposizioni processuali sulla fissazione e sulle modalità di svolgimento dell’udienza, della decisione e della deliberazione e gli adempimenti conseguenti all’atto di deferimento.

L’articolo 117 regola l’ipotesi del motivato dissenso da parte della sezione giurisdizionale di appello che ritenga di non condividere un principio di diritto, di cui debba fare applicazione. In tal caso la decisione dell’impugnazione viene rimessa alla sezione.

10.2. Regolamento di competenza (artt. 118– 122) e giudizi in unico grado (artt. 123 - 129) (Parte II, Titolo IV, Capi II e III)

Il conflitto di competenza, che si configura avanti alla giurisdizione contabile soltanto come conflitto di competenza territoriale, viene definito all’articolo 118 in analogia alla disciplina processualcivilistica



dell'articolo 45 c.p.c. L'istanza di regolamento di competenza può essere proposta da tutte le parti del processo, nel quale sia stata disposta ordinanza di sospensione e l'articolazione del giudizio segue, in quanto compatibile, la struttura delineata nel processo civile.

Gli articoli da 123 a 129 compongono il Capo III e riguardano i giudizi in unico grado.

Come già accennato tali articoli attuano, con specifico riferimento ai "giudizi in unico grado", la delega recata nell'articolo 20, comma 1, della legge n. 124 del 2015 in base alla quale: "Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte".

I giudizi in unico grado, ad istanza di parte, che sono attribuiti alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite, in speciale composizione, hanno ad oggetto le seguenti materie (cfr. art. 11, comma 6): a) i piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali; b) la ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT; c) la certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche; d) i rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali; e) ulteriori materie, previste dalla legge.

La presente codificazione normativa dà certezza ai giudizi in unico grado, sino ad oggi privi di una disciplina processuale, legislativa, di riferimento.

Il giudizio è introdotto mediante ricorso che contiene gli elementi individuati nell'articolo 123, deve essere notificato ai soggetti elencati nell'articolo 124 e, successivamente a tali notificazioni, è depositato nella segreteria delle sezioni riunite (articolo 125).

Fissata l'udienza di trattazione del ricorso (articolo 126), e costituitesi le parti (articolo 127), il giudizio è deciso in camera di consiglio, con sentenza, al termine di una apposita udienza di discussione.



11. I riti speciali. (Parte II, Titolo V)

11.1. **Rito abbreviato** (Art. 130)

All'interno del Titolo V, dedicato ai "Riti speciali", il Capo I composto da un unico articolo, disciplina l'ambito di applicazione ed il procedimento del "Rito abbreviato".

La codificazione normativa, ora introdotta in questo Capo, istituisce il rito e ne reca la disciplina processuale di riferimento, in attuazione puntuale del principio e criterio direttivo recato nell'articolo 20, comma 2, lett. f), della legge n. 124 del 2015 che delega il Governo a "prevedere l'introduzione, in alternativa al rito ordinario, con funzione deflativa e anche per garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario, di un rito abbreviato per la responsabilità amministrativa che, esclusi i casi di doloso arricchimento del danneggiante, su previo e concorde parere del pubblico ministero consenta la definizione del giudizio di primo grado per somma non superiore al 50 per cento del danno economico imputato, con immediata esecutività della sentenza, non appellabile; prevedere che, in caso di richiesta del rito abbreviato formulata in appello, il giudice emetta sentenza per somma non inferiore al 70 per cento del quantum della pretesa risarcitoria azionata in citazione, restando in ogni caso precluso l'esercizio del potere di riduzione".

Sino ad oggi, la possibilità di una apposita "definizione agevolata" dei giudizi di responsabilità amministrativa è stata prevista soltanto in appello, con esclusivo riferimento alle sentenze di condanna in primo grado. Ciò è avvenuto con la legge n. 266 del 2005, e con il decreto legge n. 102 del 2013. In entrambi i casi, si è consentita la definizione, in appello, delle sentenze di condanna di primo grado, e la conseguente estinzione del giudizio, mediante il pagamento, da parte dell'agente pubblico condannato, di una somma rispettivamente compresa tra il 10 ed il 30%, e tra il 10 ed il 25%, dell'importo del danno quantificato nella sentenza di primo grado.

L'odierno rito abbreviato consente, invece, la definizione del giudizio di responsabilità, sia immediatamente in primo grado, che in appello,



graduando progressivamente la percentuale della definizione: sino al 50% del danno quantificato nell'atto di citazione al primo grado di giudizio; non inferiore al 70%, ancora del danno quantificato nell'atto di citazione, qualora il rito abbreviato si perfezioni in appello.

In entrambi i gradi processuali la sentenza definisce il giudizio, dopo avere verificato l'avvenuto versamento, in unica soluzione, della somma determinata dal collegio giudicante.

11.2. Rito monitorio. (Artt. 131 – 132) (Parte II, Titolo V, Capo II)

Il rito monitorio si colloca anch'esso, nell'ambito del riti speciali. Ha fonte nell'articolo 55 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e trova applicazione nel giudizio dei conti ai sensi del comma 1 del citato articolo 55, esteso, ai sensi del comma 2, ai giudizi di responsabilità amministrativa.

Si tratta di una procedura speciale che, in ragione della lieve entità del danno patrimoniale, ovvero nei casi in cui l'addebito non superi l'importo di euro 10.000,00, prevede che con decreto venga determinato l'importo da pagare entro un termine fissato per l'accettazione.

Spirato il termine senza esito, ovvero in caso di mancata espressa accettazione oppure nel caso di irreperibilità della parte, il giudizio prosegue secondo il rito ordinario.

Permane, rispetto alla disciplina previgente, il carattere vincolante del parere del pubblico ministero.

In attuazione del principio di delega di cui all'articolo 20, comma 2, lettera e) che autorizza a "procedere all'elevazione del limite di somma per il rito monitorio di cui all'articolo 55 del testo unico di cui al R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, concernente fatti dannosi di lieve entità patrimonialmente lesiva, prevedendo che esso sia periodicamente aggiornabile in base alle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati", l'importo da euro 5.000 è stato elevato a 10.000 euro.

11.3. Rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (Parte II, Titolo V, Capo III)

All'interno del Titolo V, dedicato ai "Riti speciali", il Capo III (articoli



da 133 a 136), disciplina il “Rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria”, in attuazione del generale principio e criterio direttivo recato nell’articolo 20, comma 1, della legge n. 124 del 2015 prevedente l’emanazione di un “decreto legislativo recante il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte”.

La codificazione normativa, ora introdotta nel Capo III, dà certezza ai giudizi in questione, sino ad oggi privi di una disciplina processuale, legislativa, di riferimento. Sui medesimi giudizi si erano invece espresse, di fatto riconducendo tali giudizi al “rito ordinario”, le sezioni riunite della Corte dei conti, con la sentenza n. 12 del 2007.

Con riferimento alle fattispecie oggetto del rito in questione, si tratta di casi nei quali la legge prevede che la Corte dei conti commini, ai responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria stabilita tra un minimo ed un massimo edittale.

Esempio paradigmatico di tali fattispecie, è quella contenuta nell’articolo 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002 secondo cui “Qualora gli enti territoriali ricorrano all’indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell’art. 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Le Sezioni Giurisdizionali Regionali della Corte dei Conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l’indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione”.

Il rito processuale, così come ora disciplinato negli articoli da 133 a 136, si svolge dapprima (art. 133) mediante ricorso ad un giudice monocratico, designato dal Presidente della competente sezione giurisdizionale regionale. Il giudice monocratico, previo contraddittorio con il soggetto responsabile, decide con decreto motivato. Tale decreto può poi essere “opposto” (articoli 135) innanzi al Collegio giudicante della medesima Sezione, che decide con sentenza (articolo 136).



12. I giudizi di conto – I giudizi pensionistici – I giudizi ad istanza di parte. (Parti da III a V)

Gli articoli dal 137 al 176 trattano dei giudizi di conto, dei giudizi pensionistici e dei giudizi ad istanza di parte. Va precisato che relativamente ai giudizi in questione la delega non detta criteri direttivi specifici, per cui si deve concludere che l’inserimento delle relative disposizioni nel codice risponde ad una esigenza di razionalizzazione e semplificazione, essendosi colto l’obiettivo di racchiudere in un unico “corpus” la disciplina processuale di tutti i diversi giudizi che si svolgono davanti alla Corte dei conti.

Va tuttavia precisato che i principi generali di cui alla prima parte del Codice riguardando tutti i detti giudizi, per cui sono estesi ai giudizi di conto, pensionistici e ad istanza di parte quei principi che integrano il c.d. giusto processo, come pure sono applicabili ai giudizi in questione le prescrizioni relative agli organi, alla competenza, all’astensione e ricusazione del giudice, agli ausiliari, agli atti processuali e ai provvedimenti, nonché alle nullità.

Il giudizio di conto è disciplinato dagli articoli dal 137 al 150. Le norme introducono, quali elementi di novità, l’anagrafe degli agenti contabili, la trasmissione per via telematica dei conti giudiziali, una più dettagliata disciplina del c.d. giudizio per la resa del conto (art. 141), che la vigente normativa non qualificava adeguatamente.

Merita segnalare, quale ulteriore elemento di novità, la previsione di un decreto del presidente della sezione che all’inizio di ciascun anno, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, fissa le priorità cui i magistrati relatori, nella **pianificazione dell’esame dei conti**, dovranno attenersi. Più specificamente, l’obiettivo è quello di attribuire un carattere di priorità, nel calendarizzare l’esame, ai conti depositati da agenti contabili relativamente ai quali sono già emerse criticità in occasione di giudizi di responsabilità, ovvero ai conti di gestioni che presentino maggiore interesse per le dimensioni delle stesse, per gli eventuali risultati o per il loro carattere di novità.

La parte IV (artt. da 151 al 171) disciplina i **giudizi pensionistici**. Il



processo c.d. pensionistico è stato oggetto di interventi normativi, a partire dall'anno 1970, che già ne avevano ridisegnato l'assetto, adeguandolo ad esigenze di speditezza, razionalizzazione e semplificazione. Già oggi il giudizio in primo grado si svolge davanti ad un giudice monocratico (c.d. giudice unico) che, esaurita la discussione orale e udite le conclusioni delle parti, tranne casi di particolare complessità, pronuncia sentenza con cui definisce il giudizio, dando lettura del dispositivo e delle ragioni di fatto e di diritto poste a fondamento della decisione. Il Codice razionalizza e semplifica ulteriormente il giudizio (che si introduce ora con "ricorso") e disciplina esaurientemente le varie fasi del processo. Naturalmente, come si è sopra precisato, si applicano ai giudizi pensionistici tutte le norme di carattere generale della prima parte del Codice.

I giudizi ad istanza di parte sono disciplinati dagli articoli dal 172 al 176. Tali giudizi riguardano il contenzioso contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria, o ente impositore, in materia di rimborsi di quote d'imposta inesigibili e di quote inesigibili di altre imposte erariali; contro i provvedimenti per ritenute cautelari su stipendi o altri emolumenti a personale statale; sui ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale; su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato.

Si tratta di giudizi destinati a comporre un contenzioso "tra parti", onerate di costituirsi, di formulare domande ed eccezioni, etc. (a tali giudizi in quanto compatibili si applicano le disposizioni relative al rito ordinario, rispettivamente di primo grado e di appello). Il pubblico ministero interviene in tali giudizi solo a mezzo di conclusioni scritte o, secondo la natura del giudizio, orali.

13. Le impugnazioni. (Parte VI)

Al Capo I figurano alcune norme a carattere generale: enunciazione dei singoli rimedi contro le decisioni, definizione della cosa giudicata formale, disposizioni in merito ai termini da rispettare e al luogo della notificazione, disciplina sul deposito dell'atto di impugnazione e sulla fissazione dell'udienza, disposizioni per l'ipotesi di una pluralità di parti



nel giudizio d'impugnazione e disciplina dei rapporti intercorrenti tra impugnazioni avverso la medesima sentenza; seguono disposizioni in materia di intervento, sugli effetti della riforma o dell'annullamento della decisione, sulla sospensione del procedimento d'impugnazione e sugli effetti dell'estinzione dello stesso.

In tema, la delega (art. 20, comma 2, lettera m) dispone di ridefinire la disciplina con richiamo, ove possibile, a quella dettata per il primo grado e di restare aderenti, compatibilmente alla specificità del processo contabile, alle previsioni di istituti analoghi contenuta nel codice di procedura civile, criterio osservato nella stesura dell'articolato che quindi presenta circoscritte peculiarità.

Il Capo II riguarda la fase di appello. Sono ivi disciplinate la legittimazione a proporre appello, la forma e il contenuto di quest'ultimo, nonché gli effetti sospensivi sull'esecuzione della sentenza di primo grado. Il Capo II contiene, altresì, un rinvio in materia di costituzione delle parti e definisce la riserva facoltativa di appello oltre al divieto di nuovi mezzi di prova; infine è disciplinata la mancata comparizione dell'appellante, con conseguente improcedibilità dell'appello, è operato un rinvio alla disciplina del primo grado in materia di trattazione della causa, si sancisce la non riproponibilità dell'appello dichiarato improcedibile o inammissibile e si disciplinano le ipotesi di rinvio al primo giudice. Peculiare è la disciplina di tale rinvio, nell'ipotesi di accoglimento del gravame per le sentenze che abbiano deciso solo questioni preliminari o pregiudiziali. Si è preferito in tal caso optare per la rimessione al primo giudice ai fini della prosecuzione del giudizio sul merito – con ogni conseguenza in ordine al regime delle spese – essendosi reputata prevalente la garanzia del doppio grado di giudizio. E' difatti sembrata stringente la considerazione che la sentenza d'appello è in questo caso soggetta al ricorso per cassazione per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

Il Capo III riguarda l'opposizione del terzo. Sono enunciati i soggetti legittimati a proporla e le fattispecie che possono darvi origine, la forma della domanda e le caratteristiche del procedimento, tra cui la mancanza



di effetti sospensivi nei confronti della sentenza impugnata e la possibilità di incorrere nel pagamento di una pena pecuniaria laddove il giudice dichiara inammissibile o improcedibile la domanda o la rigetti per infondatezza dei motivi.

Il Capo IV concerne il rimedio della revocazione: sono disciplinati i casi in cui è possibile agire in revocazione, le modalità ed i termini per la proposizione della domanda, con adattamento ai giudizi di conto attraverso l'espressa previsione d'impugnazione anche per le ipotesi di omissione, doppio impiego o errore di calcolo.

Quanto al procedimento vengono richiamate le norme per il procedimento davanti al giudice adito in revocazione, se non espressamente derogate; sono altresì disciplinate le ipotesi di eventuale sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata e le impugnazioni ammissibili avverso una sentenza emessa in giudizio di revocazione.

Il Capo V attiene infine al ricorso per cassazione. Le disposizioni ivi contenute ineriscono ai motivi di ricorso, alla mancanza di effetto sospensivo sull'esecutività della sentenza impugnata, ai rapporti tra revocazione e ricorso per cassazione e alle ipotesi di riassunzione della causa

14. Interpretazione del titolo giudiziale ed esecuzione. (Parte VII)

14.1. **Interpretazione del titolo giudiziale** (Art. 211)

L'articolo 211 introduce la disciplina dell'esecuzione recata dal Parte VII, Titolo I, Capo I del codice, regolando il giudizio di interpretazione del titolo giudiziale. La principale novità attiene alla facoltà riconosciuta estensivamente a tutte le parti in causa - in ossequio a principio di parità di stampo costituzionale - di attivare il relativo giudizio che si propone dinanzi lo stesso giudice che ha pronunciato il titolo da eseguire. Quanto al rito si rinvia alle disposizioni che regolano i giudizi ad istanza di parte (articoli 172- 176).

14.2. **Esecuzione delle sentenze di condanna** (Artt. 212 – 216) (Parte VII, Capo II)

Gli articoli dal 212 al 216 del codice danno attuazione alle indicazioni di delega di cui all'articolo 20, comma, lettera o), della legge n. 124/2015,



dettate in tema di ridefinizione delle "disposizioni concernenti l'esecuzione delle decisioni definitive di condanna al risarcimento del danno, attribuendo al pubblico ministero contabile la titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare, nonché prevedere l'inclusione del credito erariale tra i crediti assistiti da privilegio ai sensi del libro VI, titolo III, capo II, del codice civile".

L'assetto normativo attualmente vigente, oggetto dell'intervento di riordino e ridefinizione ipotizzato dal Parlamento ed affidato al legislatore delegato, trova la propria fonte in due sole e risalenti disposizioni (articoli 24 e 25 del R.D. n. 1038/1933), nonché nelle disposizioni regolamentari di cui al R.D. n. 827/1924 (artt. 636-641) ed al D.P.R. n. 260 del 24 giugno 1998, quest'ultimo emanato con abrogazione del regio decreto n. 776/1909 e con l'introduzione del coinvolgimento nelle attività di riscossione di tutte le Amministrazioni statali creditrici nonché degli enti diversi dallo Stato.

Ai fini del recupero del credito erariale agiscono, dunque, direttamente ed esclusivamente le amministrazioni ed enti danneggiati. Il pubblico ministero contabile non è intestatario di alcun titolo di legittimazione, se non quello di "monitorare" l'insuccesso ed il consequenziale svolgimento delle procedure di esecuzione dei titoli giudiziali di condanna risarcitoria emessi.

Ciò ha implicato molteplici effetti negativi, quali tolleranze, ritardi, se non addirittura inerzie ed omissioni, dovute anche a difficoltà organizzative e funzionali delle pubbliche amministrazioni centrali o periferiche, nazionali e degli enti locali, con un correlato e persistente basso tasso di riscossione effettiva dei crediti erariali (inferiore al 10% annuo).

Infine, la natura del credito erariale, puramente chirografario, nel caso in cui più creditori anche privati, concorrano in esecuzione sul patrimonio dell'agente responsabile di danno erariale condannato a risarcimento e divenuto debitore dell'ente creditore esecutante, ha sovente determinato inevitabili effetti di incapacienza nella massa passiva



esecutata.

E' da considerare, altresì, che l'attuazione del criterio direttivo di delega ha dovuto confrontarsi con due diversi limiti di carattere ordinamentale generale.

Da un lato, la competenza giurisdizionale in tema di esecuzione forzata si radica innanzi al giudice ordinario, sicché è inattuabile una intestazione diretta dell'azione per espropriazione forzata al pubblico ministero contabile, come chiarito dal giudice regolatore del riparto (v., per tutte, Cass., Sezioni Unite, ord. n. 22059 del 22.10.2007), atteso che presso ciascun plesso giurisdizionale è legittimato ad operare esclusivamente l'ufficio del pubblico ministero ivi costituito.

Dall'altro lato, e nel contempo, appare inimmaginabile l'esplicazione di un'interferenza cogente nell'esercizio di attività spiccatamente amministrative, quindi assistite da riserva di amministrazione, quali le opzioni tra le varie ed assentite modalità di recupero del credito erariale.

Tanto premesso, l'articolo 212 si riferisce alla spedizione in forma esecutiva della sentenza "definitiva" (ivi comprese quelle emesse in unico grado e non appellate).

L'articolo 213 scioglie il nodo attuativo dei poteri legittimamente intestabili al pubblico ministero contabile, introducendo altresì un elemento di innovazione che ne rafforza la valenza, riferito alla comunicazione della sentenza, anche ai fini del decorso del termine "fatale" di cui all'articolo 156 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, nel caso di esecuzione su beni sequestrati. E' da notare, altresì, che detta decorrenza consente di intersecare il termine di avvio della procedura esecutiva (sessanta giorni) con l'effetto sospensivo ex lege della proposizione di appello (sessanta giorni), il che di regola determina la necessità di una successiva sospensione della esecuzione da parte del giudice ordinario.

L'articolo 214 definisce le attività curate dall'amministrazione o ente danneggiato, che è espressamente individuato quale titolare diretto ed esclusivo del credito, con correlata sottolineatura dell'assunzione dell'obbligo di intraprendere immediatamente le cure necessarie per il



recupero.

In particolare, e diversamente dall'impianto previgente, nello stesso articolo vengono richiamate le attività - potenziate - di vigilanza e monitoraggio costante da parte del pubblico ministero contabile.

Relativamente all'articolo 215, concernente il recupero in via amministrativa mediante ritenuta nei limiti consentiti dalla legge, è stata regolata espressamente (comma 5) la possibilità, a richiesta, della rateizzazione del debito, secondo un piano che deve essere sottoposto a previa valutazione ed approvazione del pubblico ministero e che è presidiato da decadenza dal beneficio in caso di mancato versamento anche di una sola rata, secondo un archetipo simile a quello previsto in ambito tributario.

L'articolo 216, ferma restando l'attività che l'amministrazione svolge innanzi al giudice ordinario, prevede che nell'ambito della vigilanza il pubblico ministero, senza che ciò comporti alcuna "cogestione" delle procedure, possa supportare l'azione amministrativa attraverso accertamenti patrimoniali od altre istruzioni impartibili a richiesta, ferme ed integre le competenze dell'Avvocatura dello Stato nei casi di patrocinio da parte della stessa.

Il comma 3 dello stesso articolo, in attuazione dell'esplicita e puntuale indicazione di delega, regola il grado di preferenza del privilegio del credito erariale, collocandolo dopo quelli elencati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile.

14.3. Giudizio di ottemperanza in materia pensionistica (Artt. 217 – 218)

Si tratta di un assetto disciplinatore già regolato da fonti primarie, che viene sostanzialmente recepito per trasfusione nel testo del codice, secondo la previsione di delega.

15. Disposizioni finali (Parte VIII)

La Parte VIII reca la norma finanziaria in cui è sancito che le amministrazioni competenti provvedono all'attuazione del codice nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la



finanza pubblica.

ALLEGATO 2 (norme di attuazione)

L'Allegato 2 al decreto legislativo contiene le norme di attuazione al codice le quali, in via prioritaria, attengono alle attività di segreteria e all'organizzazione e disciplina delle udienze. Tali norme hanno contenuto integrativo delle previsioni della Parte II del codice, relativa ai giudizi di responsabilità, che già contiene disposizioni su tali materie e si coordinano con le norme di attuazione al codice di procedura civile alle quali si rinvia, se compatibili.

L'allegato 2 è articolato in tre Titoli di cui:

- il Titolo I (**Disposizioni generali**) è relativo alla richiesta di comunicazione degli atti da parte del pubblico ministero, all'incarico di consulente tecnico del giudice, ai registri di segreteria e alle notificazioni dell'ufficiale giudiziario;

- il Titolo II (**Dei fascicoli di parte e d'ufficio**) disciplina le modalità di deposito del fascicolo di parte e della formazione del fascicolo d'ufficio;

- il Titolo III (**Della formazione dei collegi giudicanti e delle udienze**) è inerente alla determinazione dei giorni d'udienza e alla composizione dei collegi giudicanti, all'ordine di discussione e allo svolgimento delle cause, al calendario del processo, al rinvio della discussione, all'istruzione in corso di giudizio, alla motivazione e alla redazione della sentenza, alla riassunzione, al processo pensionistico, al procedimento in appello e all'esecuzione.

ALLEGATO 3 (norme transitorie e abrogazioni)

L'allegato 3 al decreto legislativo contiene previsioni di diritto transitorio e abrogazioni. Consta di 4 articoli:

- l'articolo 1 (**Ultrattività della disciplina previgente**) specifica che i termini processuali dei giudizi in corso continuano a essere disciplinati dalle norme previgenti;

- l'articolo 2 (**Disposizioni particolari**) pone specifiche norme transitorie in ordine agli atti istruttori del pubblico ministero, agli atti interruttivi della prescrizione, ai conti giudiziali da presentare presso le



amministrazioni, ai procedimenti di impugnazione e all'esecuzione della sentenza;

- l'articolo 3 (**Disposizioni particolari per giudizi pensionistici**), relativamente ai giudizi pensionistici, prevede, in via generale, che le disposizioni del codice ad essi inerenti si applicano ai giudizi instaurati in primo grado con ricorso depositato a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice.

- l'articolo 4 contempla le **disposizioni normative abrogate**, per effetto dell'emanazione e dell'entrata in vigore del codice. L'organicità del codice è ben dimostrata dalle medesime abrogazioni: sono infatti abrogati i provvedimenti legislativi, o parte di essi, sino ad oggi diretti a regolare, in maniera risalente nel tempo e frammentaria, i riti processuali dei giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti.

2. DECRETO LEGISLATIVO 19 agosto 2016, n. 175

Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (GU Serie Generale n.210 del 8-9-2016)

Art. 12. Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate

1. I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. E' devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2.

2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.



1. La giurisdizione della Corte dei conti in ordine alla gestione delle partecipazioni pubbliche. Impostazione ed evoluzione delle problematiche.

Le problematiche connesse alla giurisdizione della Corte dei conti per danni alle società a partecipazione pubblica hanno interessato dottrina e giurisprudenza con posizioni spesso assolutamente contrastanti.

Le perplessità derivano dal fatto che non è chiaro se la veste societaria calata su tali organizzazioni sia sufficiente ad escludere la natura pubblicistica e ad attrarle nella sfera del diritto comune.

Si sono confrontate sul tema due tesi: l'una privatistica, secondo cui si tratterebbe di società di natura interamente privatistica, sottoposte esclusivamente alla disciplina delle società commerciali; l'altra pubblicistica, secondo cui la veste societaria sarebbe solo una « maschera » dietro la quale si cela una struttura strettamente collegata all'amministrazione pubblica, in rapporto di strumentalità.

A supporto di tale ultima tesi si rimarca lo sviluppo, sul piano nazionale, delle s.p.a. dette « anomale », le quali, piuttosto che forma organizzativa dell'impresa, sono strumenti deputati a svolgere funzioni pubbliche, privi del carattere dell'imprenditorialità; ossia, in sostanza, veri e propri enti strumentali costituiti in forma societaria.

La Cassazione, che inizialmente sembrava seguire la tesi privatistica, qualificando le società a partecipazione pubblica locale quali soggetti di diritto privato del tutto distinti dall'amministrazione pubblica, in seguito alla netta posizione contraria espressa dal Consiglio di Stato, ha finito per modificare il suo orientamento, nel senso della qualificazione di tali soggetti quali enti pubblici, soggetti a disciplina speciale.

Giova evidenziare che la definizione della natura giuridica delle società partecipate non si risolve in un mero problema qualificatorio, risultando invece indispensabile per l'applicabilità della normativa comunitaria in materia di appalti, nonché per la risoluzione di particolari questioni in punto di giurisdizione.



Connessa a tale problema è in particolare la questione circa l'ammissibilità della giurisdizione della Corte dei conti sulle responsabilità gestorie concernenti tali società, che ha senso solo se esse si atteggiino quali « amministrazioni », o se almeno sia configurabile un rapporto tecnicamente qualificabile come intercorrente « tra amministrazioni » (quella « di appartenenza », da un lato, e quella « diversa », dall'altro).

Sul punto si è pronunciata sia la dottrina che la giurisprudenza ed in particolare il giudice delle giurisdizioni. L'orientamento *de quo* è stato poi avallato dal legislatore (es. 593 l. finanz. 2007), che ha testualmente previsto un'ipotesi di responsabilità di amministratori di società partecipate.

Tale posizione era stata invero già affermata, per quanto di sua competenza dal giudice penale, secondo cui la privatizzazione delle amministrazioni pubbliche non fa venir meno la loro natura pubblicistica con il conseguente persistere per i loro dipendenti della qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio.

Più di recente un orientamento restrittivo tende a ridurre l'ambito della cognizione della Corte dei conti, limitandolo alle società con un regime differenziato ed in particolare a quelle cc.dd. in house.

Inoltre è stata espressamente esclusa per legge la giurisdizione della Corte dei conti sulle società con azioni quotate in mercati regolamentati, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre amministrazioni o di enti pubblici, inferiore al 50 per cento, nonché per le loro controllate (art. 16-bis D.L. conv. con modif. L. n. 31/2008); tale disposizione, peraltro non retroattiva, indirettamente però conferma l'attribuzione della giurisdizione sulle restanti società partecipate, nonché sulle rispettive controllate, alla Corte dei conti, tanto più che prevede la inapplicabilità della novella ai giudizi in corso.

In aggiunta si era posto il problema se la giurisdizione sulle società partecipate dovesse limitarsi alla percentuale di partecipazione² o tutelasse l'intera società³.

² C. conti sez. Lombardia 4 marzo 2008 n. 135/2008, est. Atelli

³ C. conti sez. I, 3 dicembre 2008 n. 532/2008 A, est. Loreto.



Avevamo tentato in un recentissimo passato una soluzione condivisibile dell'intera questione – cioè sia dell'ambito che delle percentuali — sulla base di una necessaria differenziazione ontologica tra le varie tipologie di società di capitali a partecipazione pubblica, distinguendo le società cc.dd. in mano pubblica ⁽⁴⁾, da quelle sottoposte a controllo azionario direzionale ⁽⁵⁾ e da quelle a semplice partecipazione minoritaria ⁽⁶⁾.

Quindi nelle società del primo gruppo, assimilabili ai veri e propri enti pubblici, avrebbe potuto ben trovare applicazione il regime di responsabilità gestoria (analogo a quello vigente nel settore pubblico) a carico di tutti gli amministratori e funzionari della società medesima per l'eventuale intero danno perpetrato⁷, mentre in quelle del secondo e del terzo gruppo una responsabilità gestoria avrebbe potuto ipotizzarsi solo nei confronti dei rappresentanti degli enti partecipanti alla “governance” (amministratori e sindaci) societaria in ragione di eventuali pregiudizi incidenti sul valore della quota azionaria con una limitazione percentuale.

2. La responsabilità per danni a società soggette a controllo analogo.

⁴ In tale gruppo si inquadrano le società (in mano pubblica) costituenti forme di decentramento organizzativo della pubblica amministrazione, di cui espletano compiti istituzionali, in particolare nel settore dell'esercizio di funzioni pubbliche e della gestione dei pubblici servizi, a volte consorziali, talché spesso godono anche di un regime privilegiato negli affidamenti (diretti, senza gara) di appalti pubblici (le cc.dd. società in house, puro e spurio); esse generalmente sono a partecipazione pubblica totalitaria o almeno assolutamente maggioritaria, talché la veste privatistica non può costituire uno schermo alle comuni responsabilità gestorie. In tal senso C. conti sez. Sicilia 26 ottobre 2011 n. 3488, secondo cui “Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti per i danni cagionati dall'amministratore a società di capitali a totale partecipazione pubblica. Ciò in quanto, nei casi in cui al capitale sociale partecipino solo soggetti pubblici, le argomentazioni che traggono spunto dalla (senz'altro sussistente) distinzione tra patrimonio di questi ultimi e patrimonio sociale appaiono il prodotto di una sofisticata ricostruzione che finisce, però, senza apprezzabili contropartite (ordinate a esplicarsi di rimedi giuridici concorrenti), per degradare l'azione pubblica di responsabilità amministrativa a mezzo di reazione al mancato esercizio dei diritti di socio da parte di colui che, in seno all'Amministrazione partecipante al capitale, era investito del pertinente potere. E non utilizzandola, invece, per reprimere la condotta primaria dell'amministratore della società che ha cagionato un danno patrimoniale che, in ragione del peculiare assetto dell'azionariato, è soggetto ad un fenomeno osmotico che ne determina la risalita immediata nella sfera del socio”. Ugualmente C. conti I sez. centr. 21/09/2011 n.4, est. Loreto, per cui la partecipazione totalitaria in una s.p.a. da parte di un ente pubblico è condizione sufficiente a radicare la giurisdizione contabile “Pur non ignorandosi l'orientamento giurisprudenziale successivo alla sentenza della Cassazione n. 26806/2009, che per le società partecipate ha fissato un nuovo criterio di discriminazione in tema di giurisdizione, stabilendo che occorre fare una distinzione fra danno al patrimonio della società e danno all'ente partecipante, occorre comunque sottolineare che questo criterio non è esclusivo che tra l'altro nella fattispecie all'esame la società è interamente partecipata dall'ente pubblico e quindi il danno al patrimonio della società strumentale si riverbera in un danno al patrimonio dell'ente pubblico titolare della partecipazione esclusiva”. Contra Cass. SS.UU. 12 ottobre 2011 n. 20940 e n. 20941.

⁵ In questo gruppo si ritrovano le società di capitali assoggettate a controllo azionario direzionale (per motivi eminentemente strategici in settori di rilievo per la Comunità) da parte di pubbliche amministrazioni, in posizione dominante pur con quota complessiva di capitale generalmente minoritaria, che svolgono attività esclusivamente imprenditoriali di tipo produttivo in regime di assoluta concorrenza; esse certamente sono estranee alla nozione di pubblica amministrazione, anche se la partecipazione pubblica non risulta irrilevante sia a livello del controllo referente (della Corte dei conti ai sensi dell'art. 100 co. 3° Cost., limitatamente allo Stato), alla pari della precedente categoria, che a quello della giurisdizione di responsabilità gestoria, alla pari della successiva categoria.

⁶ Nel gruppo sono ricomprese le restanti società di capitali, in cui la partecipazione pubblica (giustificata da esclusivi motivi di investimento o di sostegno improprio) è del tutto minoritaria in mancanza del c.d. controllo azionario (a carattere direzionale) pubblico; esse, ancora più lontane dalla nozione pur ampia di P.A., non sono assoggettate ad alcun controllo anche referente (della Corte dei conti), anche se risulta applicabile parzialmente il regime di responsabilità gestoria (salvo che per quelle quotate in borsa, così come espressamente disposta dall'art. 16-bis D.L. conv. con modif. L. n. 3/2008).

⁷ Sostanzialmente in tal senso sembra Cass. SS.UU.CC. 12 ottobre 2011 n. 20940/11, est. Rordorf, per cui è esclusa la giurisdizione della Corte dei conti sulle società del genere, ma “fa eccezione l'ipotesi in cui si tratti di una società di diritto speciale, soggetta ad un regime normativo che, al di là della veste esterna di società azionaria, valga ad assimilarla ad un vero e proprio ente pubblico (come nel caso della R.A.I. cfr. n. 27092 del 2009)”. Ha fissato poi i criteri relativi C. conti III sez. centr. 29/09/2011 n. 642, che ha affermato la sussistenza della giurisdizione contabile per i danni – nella specie per un incarico esterno – cagionati dal suo Presidente a “Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato s.p.a.” “Invero, la compresenza di tutta una serie di elementi – quali la sussistenza di una specifica normativa (che disciplina denominazione, funzioni, modalità di nomina degli organi societari), il perseguimento di peculiari attività e finalità di interesse pubblico, un pregnante sistema di vigilanza e indirizzo da parte dell'Amministrazione pubblica, l'assoggettamento al controllo della Corte dei Conti, la provenienza pubblica dei fondi e la possibilità di apporti finanziari a ripiano da parte dell'unico azionista pubblico nonché la previsione di evidenti limitazioni nell'esercizio dell'attività finanziaria della società – determina il Collegio a configurare l'assetto dell'Istituto come mero frutto del potere di autoorganizzazione dell'Amministrazione pubblica e, di conseguenza, la natura sostanzialmente pubblica dell'IPZS s.p.a.



La surriferita costruzione razionale ed equilibrata che avevamo proposto nel 2013 ha trovato un parziale recepimento nel T.U. di cui al D.Lgs. 19 agosto 2016 n.175, con alcune deviazioni comunque non secondarie.

Infatti si è distinto preliminarmente tra le società in house e le restanti partecipate, in ragione della sottoposizione o meno delle stesse ad un controllo analogo a quello previsto per le articolazioni interne dell'ente partecipante.

Il “controllo” de quo non consiste nell'influenza dominante che il titolare della partecipazione maggioritaria (o totalitaria) è di regola in grado di esercitare sull'assemblea della società e, di riflesso, sulle scelte degli organi sociali; si tratta, invece, di un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà che normalmente spettano al socio pure unico, in base alle regole dettate dal codice civile, e sino al punto che agli organi della società non resta affidata nessuna autonoma rilevante autonomia gestionale⁸.

In particolare l'influenza determinante si rivolge sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata.

Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante (art.2 co.1°, lett.c) o essere svolto congiuntamente dagli enti compartecipanti (cit. lett.d).

Per le partecipate che siano statutariamente sottoposte a controllo analogo, cioè quelle in house, si è espressamente prevista, fintanto che duri tale loro particolare status (art.16 co.7°), la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di amministratori e dipendenti delle medesime società danneggiate (art.12 co.1°, primo periodo).

Ancorché il testo legislativo si riferisca, oltre che ai dipendenti, agli amministratori, l'espressione va considerata in senso lato conformemente d'altronde al periodo precedente, quale esponenti della governance

⁸ Cass. SS.UU.CC. cit n. 26283.



societaria, cioè i componenti degli organi di amministrazione e controllo.

Parimenti alla responsabilità specifica per gli amministratori, sindaci e dipendenti della società in house, si aggiunge quella esclusiva o concorrente degli esponenti degli enti partecipanti per danni alla società partecipata, specialmente di quelli chiamati ad esercitare il controllo analogo di cui sopra, compresi gli esponenti della persona giuridica eventualmente intermediaria del controllo analogo (art.2 co.1°, lett.c).

Anzi queste interferenze gestionali possono svolgere un ruolo assorbente, specie se le indicazioni vincolanti de quibus siano dettagliate.

Infatti questi ultimi, secondo il medesimo costruito legislativo, influenzando istituzionalmente ed in maniera determinante la fissazione degli obiettivi strategici e delle decisioni significative della società controllata, in un certo senso si configurano essi stessi quali amministratori della società in house.

Il loro diretto coinvolgimento può anche dipendere in via omissiva dal non aver correttamente istituito o anche effettivamente svolto il controllo analogo, lasciando le scelte imprenditoriali all'arbitrio degli esponenti della società.

Ma gli amministratori, revisori dei conti e dipendenti degli enti partecipanti, oltre che ad incorrere e concorrere nella c.d. responsabilità "imprenditoriale" propria di chi gestisce società strettamente strumentali come quelle in house, sono soggetti alla comune responsabilità amministrativa nei confronti degli enti di appartenenza, ove mai abbiano a questi provocato danni patrimoniali o non (ipotizzabile è quello all'immagine) nell'esercizio delle loro competenze amministrative connesse alla gestione dei servizi pubblici.

In tutte queste ipotesi, non sono state specificate dal T.U. n.175/2016 differenziazioni rispetto al regime ordinario della responsabilità gestoria, talché si applica la normativa sostanziale e procedurale prevista per la generalità delle pubbliche amministrazioni.

In mancanza di specifici confini legislativi il sindacato giurisdizionale su tali società, quindi, si estende dagli aspetti organizzativi a quelli



funzionali, ed in particolare alle scelte imprenditoriali, in quanto non risulta applicabile il limite del merito e della discrezionalità imposto al giudice contabile a tutela della sfera rimessa costituzionalmente alla pubblica amministrazione.

Non sfugge che la verifica giudiziale da parte della Corte dei conti può svolgersi non solo sulla legittimità/legalità formale e sostanziale, bensì anche e soprattutto sull'economicità, razionalità, ragionevolezza, ecc. delle scelte imprenditoriali ed organizzative dei servizi, laddove non sia configurabile lo svolgimento di attività amministrativa in senso tecnico.

Soggetto danneggiato, e quindi beneficiario dell'eventuale risarcimento, è la medesima società, nel cui interesse potrà agire la procura della Corte dei conti, salvo il caso dei danni inferti direttamente all'ente partecipante dai suoi esponenti. In tal modo il legislatore ha recepito un ormai consolidato orientamento del giudice delle giurisdizioni in ordine alla natura giuridica della società in house⁹; per tale si intende quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possano esser soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici.

Invero le società in house hanno della società solo la forma esteriore, ma costituiscono in realtà delle articolazioni della pubblica amministrazione da cui promanano e non dei soggetti giuridici ad essa esterni e da essa autonomi.

Ne consegue che gli organi di tali società, assoggettati a vincoli gerarchici facenti capo alla pubblica amministrazione, neppure possono essere considerati, a differenza di quanto accade per gli amministratori delle altre società a partecipazione pubblica, come investiti di un mero munus privato, inerente ad un rapporto di natura negoziale instaurato con la medesima società.

⁹ Cass. *cit.*, n. 26283/2013



Gli organi delle società in house sono preposti ad una struttura corrispondente ad un'articolazione interna alla stessa pubblica amministrazione, sicché è da ritenersi che essi siano personalmente a questa legati da un vero e proprio rapporto di servizio, non altrimenti di quel che accade per i dirigenti preposti ai servizi erogati direttamente dall'ente pubblico.

Non essendo possibile configurare un rapporto di alterità tra l'ente pubblico partecipante e la società in house che ad esso fa capo, si conclude che anche la distinzione tra il patrimonio dell'ente e quello della società si può porre in termini di separazione patrimoniale, ma non di distinta titolarità. Dal che discende che, in questo caso, il danno eventualmente inferto al patrimonio della società da atti illegittimi degli amministratori, cui possa aver contribuito un colpevole difetto di vigilanza imputabile agli organi di controllo, è arrecato ad un patrimonio (separato, ma pur sempre) riconducibile all'ente pubblico: è quindi un danno erariale, che giustifica l'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione sulla relativa azione di responsabilità.

Occorre però osservare che non esiste una categoria logico-giuridica individuabile come società in house, trattandosi di modalità organizzativa dei rapporti interni con l'ente pubblico, che consente affidamenti diretti in deroga alle disposizioni sulla concorrenza.

La circostanza poi della possibilità di perdere tale caratteristica, attraverso una semplice rinuncia da parte degli organi societari, accentua tale anomalia.

Appare discutibile in particolare, anche sotto il profilo della legittimità costituzionale, che la sottoposizione ad una giurisdizione sia fatta dipendere, come previsto dal combinato disposto, dalla decisione "interna" di rinunciare agli affidamenti diretti (art.16 co.6° e 7° TU), considerando che anche tale scelta discrezionale può essere essa stessa foriera di pregiudizi sia per la società che per gli enti partecipanti.

Tanto più che le società a partecipazione totalitaria pubblica non sottoposte a controllo analogo, pur costituendo evidenti strumenti operativi della P.A. anche in settori strategici, sono escluse di per sé dalla



tutela giurisdizionale della Corte dei conti, pur trattandosi di analoga modalità di utilizzazione di fondi pubblici per la cura di interessi pubblici.

Su tali aspetti occorrerà una riflessione da parte della giurisprudenza ed un ripensamento da parte del legislatore per superare la mostruosità di un sistema del genere.

3. La giurisdizione della Corte dei conti per danno a partecipazioni societarie in società non sottoposte a controllo analogo. Il ruolo del giudizio di conto.

Il regime sopra riferito, nel costrutto legislativo del T.U. n.175/2016, non trova applicazione per le restanti società partecipate, ancorché alcune di esse si presentino ampiamente strumentali agli enti pubblici.

Comunque tutte le partecipazioni pubbliche sono tutelate come tali, nel senso che la misura della quota partecipativa costituisce il limite percentuale al danno risarcibile da parte degli esponenti degli enti partecipanti “*o comunque dei titolari del potere di decidere per essi*”.

Per le società con esclusiva partecipazione pubblica non sottoposte a controllo analogo evidentemente l'eventuale danno non trova alcun limite percentuale, talché la nuova disciplina si risolve in un'ingiustificata irresponsabilità, almeno in sede contabile, di amministratori e dipendenti di un'impresa che pure esercita un ruolo strumentale per le competenze degli enti partecipanti.

Il danno conoscibile è sia quello patrimoniale, cioè economicamente valutabile, che quello non patrimoniale.

Soggetti attivi della pretesa sono chiaramente gli enti danneggiati, titolari delle partecipazioni e non la società partecipata, che rimane estranea alla vicenda giudiziaria.

Soggetti passivi della stessa sono tutti coloro che, in qualunque modo, abbiano inciso su aspetti della gestione delle quote determinando pregiudizi (alla società in quanto tale e in via mediata) agli enti soci, attraverso comportamenti illeciti, cioè *contra legem* ovvero palesemente inadeguati; quindi possono essere coinvolti anche coloro che si siano inseriti arbitrariamente quali funzionari di fatto in tali vicende.



Sono quindi esclusi in via di massima gli esponenti della società partecipata, in quanto gli stessi sono investiti di un mero munus privato, inerente ad un rapporto di natura negoziale instaurato con la medesima società, salvo che assumano il ruolo di funzionari di fatto degli enti partecipati.

Per incorrere in questa particolare forma di responsabilità, tutti questi soggetti devono aver provocato un danno patrimoniale o non patrimoniale, pregiudicando direttamente o indirettamente il valore della partecipazione con qualunque comportamento illecito, tra cui viene individuato a livello legislativo l'ipotesi del disinteresse doloso o gravemente colposo nell'esercizio dei diritti del socio pubblico (art.12 co.2°).

Rientrano nella categoria dei potenziali responsabili, in ragione dei loro compiti istituzionali, gli amministratori, i componenti gli organi di controllo e i dipendenti degli enti pubblici partecipanti nonché delle società stesse, compresi i funzionari di fatto.

Va preso atto che sono espressamente devolute alla giurisdizione della Corte dei conti le controversie in materia di danno erariale per le ipotesi dannose su descritte (art.12 co.2, ultimo periodo).

L'ampia dizione utilizzata dalla legge, che non limita la giurisdizione della Corte dei conti ad una specifica tipologia processuale, consente di ritenere pienamente ammissibile, oltre quello di responsabilità, anche il giudizio ad istanza di parte e soprattutto il giudizio di conto.

Anzi il giudizio di conto *-nei confronti dei soggetti che rivestono il ruolo di agente contabile, ossia di coloro che detengono per conto dell'ente i titoli partecipativi, o che ne esercitano i connessi poteri in assemblea o lo rappresentino negli altri organi di governance societaria-* costituisce la modalità più diretta per evidenziare, in via generalizzata ed ordinaria, pregiudizi del genere, consistenti in una variazione negativa del valore delle quote, da intendersi non tanto nel senso formale, bensì soprattutto sostanziale.

Infatti più che le variazioni del capitale possono rilevare depauperamenti nel patrimonio netto della società che si riverberano sull'effettivo valore delle partecipazioni.



Tali aspetti rientrano più propriamente nella nozione di responsabilità contabile in senso stretto, che può essere oggetto del giudizio di responsabilità e di quello di conto.

Possono infine ipotizzarsi controversie rientranti nei giudizi ad istanza di parte, quali l'accertamento negativo di responsabilità, ecc.

Questa forma di responsabilità si aggiunge a quella generalmente prevista, allorché si configuri un vero e proprio rapporto di servizio tra enti pubblici e società partecipate o non; in tal caso soggetti passivi sono la società stessa e coloro che (amministratori, ecc.) si siano arbitrariamente inseriti anche in via di fatto nella gestione dannosa.



D

GIURISPRUDENZA DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER LA REGIONE CAMPANIA

1. **Giudizi di responsabilità**
 - 1.1 **Ordinanze cautelari per sequestro conservativo**
2. **Giudizi di conto**
3. **Giudizi ad istanza di parte**
4. **Giudizi pensionistici**



1. I giudizi di responsabilità

Nell'ambito dell'attività della Sezione, particolare significato rivestono - anche per l'indubbio valore deterrente e correttivo che essi assumono ai fini di una sana e corretta gestione delle pubbliche risorse - i giudizi di responsabilità gestoria finalizzati all'accertamento della responsabilità amministrativa e/o contabile dei soggetti legati ad amministrazioni pubbliche da rapporto di servizio (quali amministratori o dipendenti) o da rapporto funzionale (quali concessionari, beneficiari di contributi vincolati, ecc.) per danni ad esse cagionati con comportamento doloso e/o gravemente colposo, in violazione degli obblighi di servizio e funzionali.

Nell'esercizio della funzione giurisdizionale in materia di Contabilità Pubblica -*demandata alla Corte dei conti dall'art. 103, comma 2, della Costituzione-*, nel corso del 2016 - come si è detto - **a fronte di n. 275 giudizi pendenti al 31 dicembre 2015** cui si sono aggiunti **n.136 giudizi introdotti nel corso del 2016**, nelle **n. 50 udienze** tenute la Sezione ha **definito n. 158 giudizi** con una rimanenza di **n. 253 giudizi pendenti finali**.

I giudizi definiti hanno dato luogo all'emissione di **n. 137 sentenze**, (senza tenere conto delle sentenze deliberate nel 2016 ancorchè in pubblicazione nel 2017), ed hanno comportato condanne per una somma complessiva di **€ 32.256.599, 37** .

Varie sono state le fattispecie di responsabilità venute all'attenzione della Sezione nella trattazione dei giudizi di responsabilità iscritti a ruolo nel corso del 2016.

Fra le sentenze di responsabilità emesse dalla Sezione del corso del 2016 appaiono **meritevoli di essere segnalate**, per la particolarità delle fattispecie dannose considerate, quelle qui di seguito segnalate in ordine di deposito.

Sentenza 055/2016

(iperprescrizione di farmaci)



La decisione ha avuto ad oggetto una fattispecie di **danno da iperprescrizione** in senso lato, derivante da una condotta prescrittiva caratterizzata da un'elevata percentuale di scostamento rispetto al criterio della "media ponderata ASL".

Al riguardo è stato evidenziato come un autorevole indirizzo giurisprudenziale contabile si sia espresso nel senso che la violazione delle norme che pongono limiti alle prescrizioni medicinali e lo scostamento dai parametri statistici elaborati dalla ASL, ancorché rigorosamente determinati, non comportano di per sé il riconoscimento di una responsabilità amministrativo-contabile del medico, dovendosi accertare, in concreto, la irragionevolezza della condotta tenuta dal medesimo, connotata da colpa grave, fermo restando che tali inadempienze, oltre a evidenziare un maggiore esborso a carico del SSN, possono assumere valore sintomatico della illiceità della condotta del medico.

Sentenza 056/2016

(errata quantificazione del fondo per il trattamento integrativo accessorio; superamento del limite finanziario)

La decisione ha avuto ad oggetto una fattispecie di danno erariale causato ad un comune **dall'errata quantificazione del fondo per il finanziamento delle politiche di sviluppo** delle risorse umane e della produttività (fondo per l'erogazione delle risorse accessorie al personale).

Nell'occasione il Collegio giudicante, preso atto del recupero delle maggiori somme erogate nel corso dell'esercizio successivo –facoltà contemplata per gli enti locali dall'art. 4 del decreto legge 16/2014, ha dichiarato cessata la materia del contendere.

Sentenza n. 59/2016

La sentenza in esame ha statuito l'assoluzione del convenuto con riferimento ad una ipotesi di pregiudizio erariale derivante dall'**acquisito di attrezzature per il compostaggio dei rifiuti organici** provenienti dalla raccolta differenziata nella Regione Campania.

Sentenza n. 93/2016



Essendo stato accertato che alcuni **dirigenti medici**, dipendenti **esclusivisti**, nel corso dell'attività professionale intramoenia allargata, avevano trattenuto l'intero importo ricevuto dai pazienti, senza versare quanto dovuto al datore di lavoro, è stata disposta la condanna degli stessi al risarcimento di un danno di euro 1.331.461,90 ripartito per ciascuno dei 19 convenuti e in via sussidiaria per un convenuto di euro 29.558,10 a favore dell'ASL di Caserta (ex ASL Caserta 1 e 2) e dell'Azienda Ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta.

Sentenza n. 94/2016

Radica la giurisdizione della Corte dei conti l'azione di responsabilità promossa dalla Procura regionale nei confronti del **docente universitario a tempo pieno** che svolga **attività incompatibile o senza le prescritte autorizzazioni** e che non versi spontaneamente i compensi ex art. 53 comma 7 d.lgs. n. 165/2001. Né la domanda può essere dichiarata improcedibile per mancato esercizio del *beneficium excussionis*. L'art. 53 cit. allorquando prescrive l'obbligo di corresponsione di una somma di denaro pari al compenso erogato, in via principale a carico del soggetto erogante e, solo in via sussidiaria, nei confronti del dipendente pubblico percipiente è norma atta a regolare il rapporto tra l'Amministrazione danneggiata e il soggetto danneggiante ma non è idonea a precludere l'esercizio dell'azione recuperatoria da parte del p.m. contabile posta a tutela di superiori interessi pubblici.

L'attività libero-professionale da parte di un docente universitario a tempo pieno è totalmente incompatibile con il tempo pieno ex art. 11 DPR 382/1980 confermato dalla Riforma Gelmini (art. 6 L. n. 240/2010). Analogamente l'esercizio di attività di impresa che è totalmente incompatibile anche con il tempo definito come si desume già dall'art. 60 DPR 3/1957. La violazione delle norme imperative in esame genera un cumulo di responsabilità in quanto la condotta *contra jus* è idonea a generare sia il danno emergente da alterazione del vincolo sinallagmatico che avvince le prestazioni proprie del pubblico impiego sia il lucro cessante, derivato dall'omesso versamento dei compensi percepiti *aliunde*.



L'art. 6 comma 10 legge n. 240 del 30/12/2010 consente ai professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, di “*svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di consulenza, attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed editoriali*”. La locuzione “...e di consulenza” deve interpretarsi alla luce del dato sistematico che depone inequivocabilmente nel senso che sono liberamente esercitabili soltanto le “consulenze” di carattere scientifico e culturale.

Sentenza n. 95/2016

Non sussiste la responsabilità del Direttore dei Servizi cimiteriali e dei dipendenti addetti al Settore per il danno non patrimoniale per la **mancata riscossione dei diritti cimiteriali**, qualora il credito sia ancora esigibile. Le entrate patrimoniali sono, in tal caos, assoggettate al termine di prescrizione decennale, trattandosi di mere tariffe o corrispettivi posti a carico dei privati per l'erogazione del servizio a domanda individuale in esame, e dunque privi di carattere tributario.

Sussiste, al contrario, la responsabilità del Direttore dei Servizi cimiteriali condannato in sede penale con sentenza irrevocabile pronunciata su “patteggiamento” ex art. 444 c.p.p. per il danno all'immagine scaturito da illecite condotte di cd. “**vendita di loculi**” e appropriazione indebita delle somme. In mancanza di una prova contraria, il danno non patrimoniale deve essere quantificato dal giudice nel doppio delle somme illecitamente percepite ex art. 1 comma 1 sexies della l. n. 20/1994, introdotto con l. n. 190/2012.

Sentenza n. 118/2016

L'art. 652 c.p., derogando al generale principio del cd. *favor separationis*, dispone che la sentenza penale irrevocabile di assoluzione ha efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni o il risarcimento del danno promosso dal danneggiato (o nell'interesse dello stesso, come da precisazione introdotta dalla L. 27 marzo 2001, n. 97, art. 9 con riferimento alle azioni risarcitorie esercitate nei giudizi di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti), “quanto



all'accertamento che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima". Limitatamente a tali elementi, la sentenza di assoluzione esplica effetti vincolanti soltanto se irrevocabile e pronunciata in sede di "dibattimento" (così Corte di cassazione, Sezioni Unite civili, sentenza 26 gennaio 2011, n. 1768).

Non può attribuirsi alcuna "efficacia extrapenale" alla sentenza di assoluzione se non è stata pronunciata a seguito di dibattimento (bensì in sede di udienza preliminare) e non v'è prova del suo passaggio in giudicato. In questi casi, ferma restando l'autonomia dei due giudizi - anche alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte che tende a distinguere tra accertamento del fatto di reato da quello che ha a oggetto il fatto-dannoso - il Giudice contabile può liberamente apprezzare le emergenze processuali del giudizio penale.

Non sussiste, tuttavia, la responsabilità dei membri della **Commissione** di prima istanza **per l'accertamento** degli stati di **invalidità civile**, assolti in sede penale, per aver attestato la sussistenza di una patologia invalidante con parere smentito da una consulenza tecnica, esperita dal p.m. penale e poi dichiarata nulla, a distanza di un notevole lasso temporale e in assenza di ulteriori elementi probatori forniti dal p.m. contabile.

Sentenza n. 119/2016

"La **mancata adozione degli atti della procedura ablatoria** ha quindi determinato un maggior esborso per il Comune di Palma Campania e, pertanto, un pregiudizio per le finanze pubbliche. Il danno erariale, pacificamente di natura indiretta, è pari alla somma degli importi riconosciuti dalla Corte di Appello, nella sentenza 211/2009, a titolo di oneri accessori. Tale somma integra un danno ingiusto, risarcibile ed attuale, in quanto costituita da oneri aggiuntivi privi di alcuna "utilitas", come da consolidata giurisprudenza di codesta Sezione. Tale danno, va ascritto in primo luogo alla condotta dei sindaci pro-tempore del Comune di, per averlo causato in violazione degli obblighi di servizio posti da disposizioni cogenti di legge. La responsabilità del



sindaco, invero, quale capo dell'Amministrazione con compiti di vigilanza e sorveglianza degli uffici, discende dalle disposizioni dettate dagli artt. 142 e 151 T.U.L.C.P. 4 febbraio 1915 n. 148, ripetute dall'art. 36 legge 8 giugno 1990 n. 142 e poi trasfuse nell'art. 50, 1 e 2 co. T.U. 10 agosto 2000 n. 267. Nella specifica materia delle espropriazioni per pubblica utilità, trova inoltre applicazione la normativa recata dalle leggi regionali 19 aprile 1977 n. 23 (art. 1 e 2) e 31 ottobre 1978 n. 51 (art.39) con cui la Regione Campania ha subdelegato ai Comuni le funzioni amministrative in materia di espropriazioni per causa di pubblica utilità; l'assunto è peraltro confermato dall'espresso richiamo alla subdelega nelle premesse del decreto sindacale n. 1 del 18/1/86, con cui è stata disposta l'occupazione temporanea in questione. Pertanto, a norma dell'art. 2 della legge n. 23/1977, la competenza ad emettere i provvedimenti amministrativi inerenti alla procedura espropriativa, fino al decreto definitivo di esproprio, spetta esclusivamente al Sindaco. Alla luce di quanto sopra, ad avviso del Collegio, trova piena applicazione nella fattispecie oggetto del giudizio la precitata normativa regionale di sub-delega e, pertanto, la competenza in ordine all'adozione degli atti della procedura espropriativa ricadeva in capo al Sindaco. Tale competenza si estende, oltre alla nomina dei tecnici incaricati dell'accesso e della redazione degli stati di consistenza, alla autorizzazione all'occupazione di urgenza, alla determinazione amministrativa della indennità e alla sua comunicazione agli espropriandi (atti amministrativi espressamente contemplati dall'art.1 della predetta l.r. n.23 del 1977), nonché all'adozione del provvedimento ablativo finale, in quanto trattasi di atto avente rilevanza giuridica esterna e dunque rientrante anche questo nella competenza dell'organo monocratico ai sensi della norma recata, nell'ordinamento in vigore prima della legge n.142/90, dall'art.151 T.U.L.C.P. del 1915. Premesso quanto sopra, è indiscutibile il connotato antiggiuridico della condotta tenuta nella vicenda dai predetti sindaci, che ben potevano procedere -specie il D'A...., *ratione temporis*- all'offerta dell'indennità di esproprio, nonché, in caso di mancata accettazione, al deposito della stessa presso la Cassa DD.PP, onde potersi pervenire al



trasferimento coattivo della proprietà mediante la tempestiva emanazione del decreto di esproprio. Mediante l'osservanza della procedura ablatoria prevista dalla legge sarebbe stato possibile evitare che la occupazione divenisse illegittima e che il privato acquisisse un titolo per ottenere il più consistente risarcimento del danno da *accessione invertita*?

Sentenza n. 120/2016

(incarichi di collaborazione esterna)

La decisione ha avuto ad oggetto una fattispecie di **illegittimo conferimento di incarico di collaborazione esterna alla Regione Campania**.

Nell'occasione, dopo aver richiamato il quadro normativo di riferimento rappresentato dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 165/2001, è stato evidenziato che in subiecta materia la giurisprudenza contabile ha precisato principi e criteri da osservare poi positivizzati dal legislatore: a) i conferimenti di incarichi di consulenza a soggetti esterni possono essere attribuiti ove i problemi di pertinenza dell'Amministrazione richiedano conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dipendente e conseguentemente implicino conoscenze specifiche che non si possono nella maniera più assoluta riscontrare nell'apparato amministrativo; b) l'incarico stesso non deve implicare uno svolgimento di attività continuativa bensì la soluzione di specifiche problematiche già individuate al momento del conferimento del quale debbono costituire l'oggetto espresso; c) l'incarico si deve caratterizzare per la specificità e la temporaneità, dovendosi altresì dimostrare l'impossibilità di adeguato assolvimento dell'incarico da parte delle strutture dell'ente per mancanza di personale idoneo; d) l'incarico non deve rappresentare uno strumento per ampliare surrettiziamente compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente al di fuori di quanto consentito dalla legge; e) il compenso connesso all'incarico sia proporzionato all'attività svolta e non liquidato in maniera forfetaria; f) la delibera di conferimento deve essere adeguatamente motivata al fine di consentire l'accertamento della sussistenza dei requisiti previsti; g)



l'organizzazione dell'Amministrazione deve essere comunque caratterizzata per il rispetto dei principi di razionalizzazione, senza duplicazione di funzioni e senza sovrapposizione all'attività ed alla gestione amministrativa, per la migliore utilizzazione e flessibilità delle risorse umane nonché per l'economicità, trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa, per il prioritario impiego delle risorse umane già esistenti all'interno dell'apparato; h) l'incarico non deve essere generico o indeterminato, al fine di evitare un evidente accrescimento delle competenze e degli organici dell'Ente, il che presuppone la previa ricognizione e la certificazione dell'assenza effettiva nei ruoli organici delle specifiche professionalità richieste; i) i criteri di conferimento non devono rivelarsi generici, perché la genericità non consente un controllo sulla legittimità dell'esercizio dell'attività amministrativa di attribuzione degli incarichi.

Nella statuizione giudiziale sono stati, peraltro, richiamati i principi di diritto affermati dalle Sezioni Riunite di questa Corte (delib. n. 6/05) espressi nel senso che “deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi. L'affidamento dell'incarico deve essere preceduto perciò da un accertamento reale, che coinvolge la responsabilità del dirigente competente, sull'assenza di servizi o di professionalità, interne all'ente, che siano in grado di adempiere l'incarico”.

Sentenza n. 153/2016

Non merita accoglimento la domanda di condanna degli Assessori regionali alla Sanità e dei Dirigenti dell'Area Sanitaria – Piano Sanitario e Rapporti con le UUSSLL – promossa dalla Procura regionale per il risarcimento del danno provocato alla Regione Campania, amministrazione danneggiata d'appartenenza, allorquando l'esborso di denaro a titolo di indennità di risultato in favore di un ex Direttore Generale dell'ASL CE 1 sia stato disposto, quale riconoscimento del debito fuori bilancio, sulla base di un provvedimento del Commissario



ad acta, nominato dal giudice amministrativo adito in sede di ottemperanza.

Quando, a seguito di sentenza amministrativa, viene dichiarata l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione regionale sull'istanza di liquidazione dei compensi, viene disposta la nomina del Commissario ad acta, affinché provveda ad adottare "tutti gli atti necessari all'esecuzione del giudicato", all'ausiliario del giudice spetta un'attività non vincolata se non in relazione alla necessità di provvedere. L'art. 21 bis l. n. 1034/1973 identificava, all'epoca dei fatti, l'oggetto del ricorso nel mero "silenzio", senza fare alcun riferimento alla pretesa sostanziale del ricorrente (così C.d.S. A.P. 9 gennaio 2002 n. 1). In questi casi, difetta il nesso causale tra la condotta dell'Amministratore che ha serbato il silenzio e il danno che deriva esclusivamente dalla scelta discrezionale del Commissario ad acta (non convenuto in giudizio) in relazione all'*an* e al *quantum debeatur*.

Sono, al contrario, responsabili gli amministratori e i dirigenti regionali per il danno indiretto derivante dalla soccombenza in giudizio e dalla consequenziale soccombenza rispetto alle spese di giudizio e interessi maturati, essendo la loro inerzia presupposto indefettibile di tale conseguenza dannosa (ex art. 1223 c.c.).

Sentenza n. 154/2016

(indebiti compensi ai componenti di commissioni di gara)

La decisione ha avuto riguardo ad una ipotesi di danno erariale determinato dalla **indebita liquidazione di compensi ai componenti di commissioni di gara** presso una Struttura Commissariale.

Nella circostanza è stato evidenziato:

- che i componenti delle Commissioni di gara erano tutti già retribuiti dalla Struttura Commissariale con un compenso mensile forfettario rapportato allo stipendio base percepito;
- l'automatismo che connotava la corresponsione del gettone di presenza con la totale assenza di indicazioni circa la specifica competenza dei soggetti chiamati a svolgere il ruolo di componenti e la particolare



"complessità" della procedura di gara, idonee a giustificare la nomina intuitu personae, e, almeno in linea teorica, l'erogazione di un compenso;

- che l'adozione delle determine di liquidazione era avvenuta in assoluta carenza di controlli;
- l'erogazione di uno specifico e determinato compenso anche al personale di supporto ed ai testimoni.

E' stato, inoltre, affermato che gli importi dei compensi integranti danno erariale vanno calcolati al netto e non al lordo delle ritenute fiscali rilevando che se formalmente il soggetto danneggiato andrebbe risarcito degli interi importi usciti dalle casse erariali, con onere della parte condannata di attivarsi presso l'Amministrazione finanziaria per il recupero di quanto trattenuto, nella sostanza le risultanze del cd. consolidato statale consentono di ritenere che gli importi già (legittimamente) trattenuti dalla Amministrazione finanziaria costituiscono una quota di danno già recuperata.

Sentenza n. 155/2016

(omesso riversamento nella casse erariali da parte del titolare di ricevitoria)

La decisione ha avuto riguardo ad una ipotesi di danno erariale causato dall'**omesso riversamento degli importi incassati nella casse erariali da parte di un titolare di ricevitoria**. Nella circostanza è stato evidenziato che l'attività svolta comporta l'attribuzione della qualifica di agente contabile di diritto e/o di fatto, ex art. 178, r.d. n. 827/24, con conseguente assoggettamento alla particolare e rigorosa disciplina prevista dal successivo art. 194.

Sentenza n. 156/2016

“In proposito si osserva che, nel caso di specie, non è possibile configurare un'ipotesi di litisconsorzio necessario (ex art. 102 c.p.c.) tra i soggetti indicati e quelli convenuti nel presente giudizio, in quanto non si ravvisa - tra gli stessi - la sussistenza di un rapporto plurisoggettivo unico e inscindibile in relazione all'evento dannoso. Come più volte rilevato dalla giurisprudenza di questa Corte, una eventuale compartecipazione al prodursi del danno (anche in ragione di specifiche competenze



istituzionali) non determina per ciò solo un vincolo di solidarietà tra i presunti responsabili e non impone al Collegio di procedere all'integrazione del contraddittorio. Ad eccezione della specifica ipotesi prevista all'art. 1, comma 1 quinquies legge 20/1994 (concorso doloso), infatti, va considerato che il principio della parziarietà della responsabilità amministrativo - contabile (introdotto dall'art. 3, 1° comma, lett. a), D.L. 23.10.1996 n. 453, convertito in legge 20.12.1996 n. 639) rende autonome le posizioni dei soggetti coinvolti in fattispecie di responsabilità e ciò comporta, quale conseguenza, che l'eventuale molteplicità di apporti concausali al prodursi dell'evento lesivo assuma rilevanza ai soli fini della quantificazione e ripartizione del danno da addebitare ai convenuti in giudizio. Pertanto, l'eventuale locazione a terzi del punto vendita ove è ubicata la ricevitoria del lotto non è di per sé suscettibile di esentare il concessionario da ogni responsabilità per l'operato dei terzi, come sancito dall'art. 1228 c.c. e dall'art. 28 della l. n. 1293/1957. Il pregiudizio erariale così verificatosi e come in atti comprovato è eziologicamente collegato alla censurata condotta, la quale appare connotata da dolo, discendendo il danno dalla mancata esecuzione di una serie di adempimenti cui lo stesso era tenuto per legge, oltre che contrattualmente e, dunque, di cui lo stesso era necessariamente consapevole. Risulta inoltre che l'imputato, pur destinatario delle contestazioni finalizzate alla revoca della concessione (e del successivo provvedimento di revoca), non ha tuttavia mai provveduto a regolarizzare la propria situazione debitoria nei confronti dell'Erario.”

Sentenza n. 157/2016

Riconoscimento della sussistenza di pregiudizio erariale in relazione a due delibere di una **struttura ospedaliera** con cui sono stati conferiti **incarichi dirigenziali mediante procedura di trasferimento in mobilità** svolta in violazione dell'art. 30, comma 1°, d.lgs. 165/2001 e mediante conferimento d'incarico triennale avvenuto in contrasto con le previsioni dell'art. 15 septies del d.Lgs. n. 502/1992 e s.m.i., ovvero -in particolare- senza la preventiva attivazione di apposite procedure concorsuali, con addebito della relativa responsabilità al D.G. e al D.A.



della struttura ospedaliera de qua, previa applicazione del principio della *compensatio lucri cum damno*.

Sentenza n. 170/2016

Per il personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali, il **rimborso delle spese legali**, riconducibile *ratione temporis* all'art. 28 del CCNL 14/9/2000 presuppone che a) il dipendente sia convenuto in giudizio; b) il convenuto sia un dipendente proprio dell'ente; c) la chiamata in giudizio "avvenga per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti di ufficio"; d) "non sussista conflitto di interesse". L'estensione di tale disciplina anche agli amministratori di un ente locale, confortata da giurisprudenza dominante della Corte dei conti, trova oggi definitiva positivizzazione nell'art. 86 d.lgs. n. 267/2000 come sostituito dall'art. 7 bis d.l. n. 78/2015 conv. con mod. in L. n. 125/2015.

Quando il Sindaco venga assolto in sede penale con formula "dubitativa" "perché manca o è insufficiente ovvero è contraddittoria la prova a carico dell'imputato, ai fini del riconoscimento del diritto al rimborso delle spese legali, parametrato dal legislatore ad autonomi criteri di apprezzamento, non orientati al principio del *favor rei*, occorre un chiaro accertamento della non sussistenza dei fatti ascritti. Ne consegue l'obbligo a carico dell'organo deliberativo (consiglio comunale) di una valutazione completa e approfondita della condotta al fine di accertare se siano stati lesi i doveri di fedeltà e collaborazione.

Non risulta adeguatamente provata la colpa grave dei consiglieri comunali venuti e dei dirigenti i quali, dopo ampia istruttoria, hanno deciso in senso favorevole al rimborso delle spese legali non essendo asseverato l'errore inescusabile nel quale essi sarebbero incorsi nella valutazione della condotta – dichiarata penalmente irrilevante – dell'ex amministratore.

Sentenza n. 171/2016

La più recente e ormai consolidata giurisprudenza delle Sezioni Unite (Cass. n. 26806 del 2009; n. 519 del 2010; n. 14655 del 2011; n. 3692 del



2012; nn. 3038 e 7374 del 2013; n. 71 del 2014), ritiene che spetti al giudice ordinario la competenza giurisdizionale in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti da una **società a partecipazione pubblica** per effetto di condotte illecite degli amministratori o dei dipendenti qualora non risulti configurabile, avuto riguardo all'autonoma personalità giuridica della società, né un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno direttamente arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, senza che possa ritenersi sufficiente criterio di collegamento, per radicare la giurisdizione contabile nei confronti degli amministratori di una società per azioni, la totale o maggioritaria partecipazione societaria dell'ente pubblico. Tale criterio di riparto della giurisdizione viene derogato nella sola ipotesi dell'*in house providing*, quando siano verificati, al momento della commissione del presunto illecito erariale, i cd. requisiti Teckal (l'essere la società a totale partecipazione pubblica; l'essere la sua destinazione statutaria volta ad operare in via esclusiva o prevalente in favore della P.A. partecipante; l'esistenza di un cd. "controllo analogo" sulla gestione societaria rispetto a quello che la P.A. sarebbe legittimata ad esercitare su di una propria articolazione interna).

Deve essere, allora, declinata la giurisdizione della Corte dei conti rispetto all'azione di responsabilità per danno erariale nei confronti degli amministratori di una società di trasformazione urbana che, pur essendo caratterizzata dalla presenza di azionariato esclusivamente pubblico, risulti carente di quei requisiti di controllo analogo che giustificano, a fronte della dualità dei soggetti, l'unicità dei patrimoni e, dunque, la lesione diretta dell'ente socio. I giudici di legittimità, infatti, impongono una verifica dei menzionati requisiti alla stregua dell'assetto statutario ed escludono il mero "in house di fatto", che è, come nel caso di specie ravvisabile quando, pur mancando esplicite clausole statutarie di assoggettamento al controllo analogo, esso sia di fatto esercitato dagli enti-soci.

Sentenza n. 196/2016



(danno erariale indiretto - omessa corresponsione della retribuzione di risultato)

La decisione ha avuto riguardo ad una ipotesi di danno erariale indiretto conseguente a condanne subite dall'Ente al risarcimento in favore di dipendenti -titolari di posizione organizzativa- per la **mancata valutazione dei risultati** conseguiti, ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.

Nella circostanza è stato osservato che ai fini dello scrutinio della sussistenza del danno erariale non possono essere considerati eventuali vantaggi (complessivo minore esborso), peraltro ipotetici, se derivanti da comportamenti *contra legem* (nella fattispecie integrati dalla mancata attribuzione della retribuzione di risultato ai dipendenti che ne avevano diritto).

Sentenza n. 198/2016

(ex ARIN s.p.a., ora ABC – Acqua Bene Comune Azienda speciale del Comune di Napoli)

L'azione all'esame trae origine dagli accertamenti compiuti dall'Ispettorato generale di finanza (MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato) su impulso della Procura regionale (nota prot. 723-2013-P), al fine di verificare i fatti riferiti in numerosi esposti formulati dagli attuali Amministratore delegato e Presidente del consiglio di amministrazione di **ARIN s.p.a.**, ed afferenti a gravi anomalie nella gestione della società e delle sue partecipate. L'attività istruttoria svolta dall'organo ispettivo è stata compendiata in una relazione depositata in data 14/03/2013.

DANNO: € 3.052.341,15, in favore ABC (EX ARIN SPA) Azienda Speciale del comune di NAPOLI, e della somma di € 156.896,94 in favore di NET SERVICE srl.

SOGGETTI: Direttore generale p.t. e Amministratore delegato p.t. di ARIN (quest'ultimo ha rivestito negli anni, anche contemporaneamente, plurimi incarichi di vertice nelle società del gruppo); componenti del Collegio sindacale di NET Service.



Premessa l'analisi della struttura societaria dell'allora ARIN, composta anche dalla società NET Service s.r.l. e dal Consorzio Serino, ente costituito dalle prime due società -l'attenzione del Requirente contabile si è appuntata su due ordini di questioni:

1) una serie di operazioni condotte nel gruppo ARIN nell'ambito del sistema di affidamento tra le società e il Consorzio degli appalti di lavori di cui alla Legge 219/81 – “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75, recante ulteriori interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981. Provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti”: in particolare è scrutinata la realizzazione dell'intervento “*trasformazione in pressione dell'acquedotto del Serino*”;

2) i meccanismi di corresponsione dei compensi accessori in favore dei vertici e dei dirigenti delle società del gruppo medesimo.

La sentenza si presenta di rilievo innanzitutto sotto profilo dell'ampia disamina della questione di giurisdizione della Corte dei conti sulle società interessate, facenti parte all'epoca dei fatti della Holding ARIN: in particolare a fronte della contestazione da parte delle difese dei soggetti convenuti di siffatta giurisdizione sulle partecipate pubbliche - in correlazione ai limiti posti dalla più recente giurisprudenza della Cassazione, che la ammette soltanto nei confronti delle società in house e nello *spatium temporis* in cui le stesse presentino uno statuto corrispondente a tale modello – la Sezione ha ricostruito la fattispecie all'esame nell'ambito, diverso, della gestione di fondi pubblici, poiché il coacervo di risorse finanziarie a danno del quale si è determinato l'illecito drenaggio a favore delle società del gruppo discende direttamente dai fondi di provenienza statale stanziati per la ricostruzione delle infrastrutture (in questo caso acquedottistiche) dopo il terremoto del 1980.

Si pone in rilievo altresì, a suffragio ulteriore della giurisdizione contabile, che i finanziamenti in discussione costituivano, altresì, una gestione fuori bilancio, all'uopo istituita con l'art. 85 della medesima legge n. 219/1981 (come sostituito dall'art. 5 del D.L. n. 333/1981,



convertito con legge n. 456/1981): gestione fuori bilancio, in quanto tale assoggettata a controllo di questa Corte sui rendiconti e sulla gestione, e la cui esistenza è stata confermata con l'art. 2 legge n. 559/1993, recante "Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato" (cfr. in argomento Sez. contr. Campania, delibera n. 4/2002).

[La questione è affrontata anche con riferimento ad ulteriori dati soggettivi ed oggettivi qualificanti: "1) *ARIN s.p.a. – società pubblica partecipata al 100% dal Comune di Napoli gerente il "servizio idrico integrato" – è individuata, nell'ambito della normativa che prevede la definitiva acquisizione delle opere infrastrutturali realizzate per risanare i territori danneggiati dal terremoto agli enti e/o ai comuni di pertinenza delle stesse, come ente destinatario del trasferimento – tra le altre - dell'opera "Trasformazione in pressione dell'acquedotto del Serino", nonché incaricato del suo completamento.*

2) *Per l'attuazione di detto impegno viene affidata ad essa una specifica dotazione finanziaria proveniente da risorse statali, da impiegare nel rispetto di una pianificazione degli interventi approvata dal Commissario straordinario, con l'apporto del Provveditorato alle opere pubbliche, secondo un programma egualmente approvato da tali pubbliche autorità e con obbligo di rendicontazione finale.*"]

Nel merito si è riconosciuto che **l'affidamento dei lavori** sull'acquedotto del Serino all'ente consortile non era legato ad alcuna attendibile esigenza organizzativa e/o operativa e, viceversa, ha rappresentato "solo il primo di numerosi successivi ed ultronei passaggi e mutui scambi tra le società del gruppo, in esito ai quali sono lievitati i costi dell'opera di volta in volta interessata, con produzione di corrispondenti ricavi delle società coinvolte nei predetti passaggi. Il tutto, a carico dei fondi statali di cui alla Legge 219/81." Egualmente si è riconosciuto che attraverso questo meccanismo l'utilizzo strumentale del Consorzio ha consentito di per generare indebiti ricavi fatturati in favore di ARIN e NET Service s.r.l. e in danno ai fondi *de quibus*.

Sono esaminate, al riguardo, tre diverse tipologie di effetti gravemente distorsivi, in termini di lievitazione dei costi degli appalti gestiti dal



gruppo: maggiori costi di progettazione, corresponsione di “sponsor fees” e incameramento dei ribassi d’asta, in sede di subappalto.

Ciò alla luce dei canoni che costituiscono il sistema di rendicontazione degli appalti pubblici, ed in particolare delle regole previste per la rendicontazione delle opere di completamento degli interventi post terremoto del 1980, stabilite dal Commissario di Governo e dal Provveditorato alle Opere Pubbliche per la Campania e il Molise con apposita convenzione, vincolante per i soggetti attuatori.

1. In particolare si è riconosciuto l’effetto maggiorativo dei costi della progettazione, derivante dal “necessario transito” di ciascuna partita di lavori nel Consorzio, con successivo riaffidamento dei pertinenti progetti ad ARIN, ponendosi in rilievo tra l’altro come il descritto percorso abbia generato l’attribuzione per tale attività della remunerazione prevista per i professionisti esterni, ben più onerosa di quella prevista dall’art. 92 del d.lgs. n. 163/2006 a titolo di incentivo per i professionisti interni, con ciò determinando si una più rapida (e soprattutto illegittima) erosione degli stessi, precludendone l’ottimale impiego per il completamento del programma approvato.

2. Egualmente si è riconosciuto come documentato dalle risultanze documentali l’indebito “accollo” ai finanziamenti statali delle somme corrisposte da Net Service al Consorzio Serino a titolo di contributo alle spese di funzionamento dello stesso, ovvero di c.d. sponsor fees. Sul punto viene sviluppata un’ampia disamina degli importanti riscontri documentali che suffragano la natura delle stesse quali veri e propri corrispettivi in favore del Consorzio per ciascun affidamento concesso a NET service s.r.l., trattenuti sugli importi ad essa erogati. Sicché si rileva come – dato che l’importo della Convenzione tra ARIN e Consorzio è costituito dall’intero finanziamento statale ex lege n. 219/1981, al netto però di quanto viene trattenuto dalla società per le attività svolte/da svolgere per l’attuazione del programma (art. 7 della Convenzione del 10/11/2003); e che d’altro canto le somme affidate per ciascun lavoro dal Consorzio stesso alle consorziate sono sempre e soltanto quelle rientranti in tali fondi – il descritto meccanismo contributivo abbia



determinato un inammissibile ulteriore trattenimento di risorse del finanziamento de quo all'interno della holding ARIN, peraltro senza che dell'operazione risulti alcuna evidenziazione contabile in sede di rendicontazione delle opere.

3. Sull'incameramento dei ribassi – infine – si afferma che *“di fatto, nel transito di una dotazione finanziaria per una determinata opera dal Consorzio a NET e quindi da quest'ultima, in tutto o in parte, ad un altro soggetto una quota di tali risorse “resta” alla società, in assenza – deve sottolinearsi – di alcun titolo giustificativo ed alcuna evidenza contabile (ancora una volta). In entrambi i casi sono impegnate somme a valere sulla legge n. 219/1981 maggiori di quelle che risultano in concreto essere state spese per il relativo intervento e, tuttavia, l'eccedenza non è più disponibile per ulteriori impieghi legati alla sua attuazione”*. Ciò in spregio alla chiara indicazione, fornita dal Commissario di Governo e dal Provveditorato alle OO.PP. della Campania e Molise, circa il reimpiego delle economie conseguite con detti ribassi per la realizzazione di altri interventi compresi nel programma o l'implementazione di quelli in corso: detta affermazione, infatti, presuppone il generale principio di perdurante appartenenza e imputazione di tali somme al finanziamento, non trovando per converso alcun giuridico fondamento l'acquisizione delle stesse in capo alla stazione appaltante per la copertura di eventuali costi da questa sostenuti. L'unica possibile remunerazione di tali oneri connessi all'attuazione del programma in questione è nei limiti percentuali riconosciuti a titolo di spese generali.

Nella sentenza si riconosce anche la parziale fondatezza della domanda attorea concernente le modalità di elargizione dei compensi accessori in favore dei vertici e dei dirigenti delle società del gruppo medesimo. Qui l'analisi è condotta partitamente per ciascuna delle voci contestate ed in relazione alle posizioni dei soggetti convenuti.

Sentenza n. 243/2016

Con la sentenza in questione, pronunciata con riferimento ad una ipotesi di pregiudizio erariale relativo alla **realizzazione di opere pubbliche**, la Sezione ha pronunciato l'estinzione del giudizio nei confronti di uno dei convenuti (per morte dello stesso nel corso del



giudizio ed in assenza dei presupposti per convenire in giudizio gli eredi), con declaratoria dell'inefficacia del sequestro conservativo già autorizzato nei confronti del convenuto medesimo, nonché disposto l'assoluzione degli altri.

Sentenza n. 244/2016

La predetta sentenza ha disposto l'assoluzione del convenuto con riferimento ad una ipotesi di pregiudizio erariale derivante **dall'intempestiva liquidazione, da parte della Regione Campania,** di una spesa per assenza di impegno contabile.

Sentenza non definitiva-Ordinanza n. 245/2016

Con la predetta sentenza, pronunciata con riferimento ad una ipotesi di pregiudizio erariale relativo allo svolgimento, da parte di un **medico corsista, di attività lavorative extraformative** nel medesimo periodo di partecipazione al corso di formazione in medicina generale, la Sezione, dopo aver rigettato l'eccezione di prescrizione, ha disposto l'acquisizione di documentazione attestante le somme nette percepite a titolo di borsa di studio per la partecipazione al predetto corso.

Sentenza non definitiva-Ordinanza n. 246/2016

La cd. "insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali". di cui all'art. 1 comma 1 della L. n.20/1994 non implica affatto che all'autorità giurisdizionale sia preclusa l'indagine sulla legittimità della scelta, quand'essa sia foriera di danno per le pubbliche casse. Non esiste e non è invocabile, quale limite al potere giurisdizionale di questa Corte, la cd. "riserva di amministrazione" se non quando l'agente pubblico invochi (e provi in giudizio) una pluralità di scelte alternative, tutte parimenti legittime; al di fuori di tali ipotesi, quando venga in rilievo la prospettazione di condotte illegittime, al giudice contabile è dato poter sindacare la legittimità e la congruenza della scelta operata rispetto al fine pubblico da raggiungere, al fine di stabilire se all'esborso economico, che ne è derivato, corrisponda un'utilitas per la collettività o per l'ente (in tal senso anche TAR Campania sent. n. 826/2015).

L'intervento coatto *iussu iudicis* invocato dai convenuti può essere disposto compatibilmente con l'art. 1 comma 1 quater della legge n. 20



del 1994, che impone al giudice contabile, nell'ipotesi di danno determinato da più persone, di valutare le singole responsabilità e condannare "ciascuno per la parte che vi ha preso". La disposizione, reputata il corollario più immediato del principio di personalità, induce a un uso parsimonioso di tale strumento di ampliamento dei limiti soggettivi del giudicato, ispirato sì al principio di economia processuale ma nel giusto temperamento del principio di ragionevole durata del processo ex art. 111 Cost. Ne consegue che soltanto in presenza di un positivo riscontro di opportunità (art. 107), il giudice potrebbe procedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti del terzo non citato, realizzando un litisconsorzio facoltativo successivo.

Sentenza n. 254/2016

Riconoscimento della sussistenza di nocumento patrimoniale sofferto da un Comune in relazione all'illegittima -e reiterata- **erogazione di compensi in favore di vari professionisti esterni**, essendo stati tali pagamenti effettuati in assenza di valida obbligazione contrattuale con i professionisti e/o di regolare relativo impegno contabile; ciò in quanto in consimili ipotesi si è in presenza di **debiti fuori bilancio**, per i quali solo l'organo consiliare dell'Ente avrebbe potuto procedere all'eventuale riconoscimento, sempre -ed imprescindibilmente- nei limiti dell'accertata e dimostrata utilità e arricchimento dell'Ente (ai sensi del combinato disposto degli artt. 191 e 194 D. Lgs. n. 267/2000, cd. TUEL). Poiché i pagamenti de quibus sono stati disposti da funzionari comunali -cui tale competenza è preclusa- il nocumento patrimoniale subito dall'Ente è stato loro addebitato, per aver provveduto con mandati di pagamento emessi a seguito di atti di liquidazione in favore di professionisti esterni, al pagamento di compensi corrispondenti a prestazioni professionali acquisite in base a vincoli contrattuali contra legem, di importo nettamente superiore a quelli spettanti in applicazione dei principi recati dall'art. 2041 c.c. -

Sentenze n.257/2016 e n. 258/2016

Alla stregua del mutato regime normativo, non è possibile vendere o mutare destinazione di beni civici se non quando sia intervenuto un



provvedimento di assegnazione del bene a una delle categorie di cui all'art. 11 della l. 16 giugno 1927, n. 1766 (cd. "sdemanializzazione"). Vige, in caso contrario un divieto assoluto di inalienabilità.

Sussiste la responsabilità del Sindaco e degli altri amministratori nonché del Segretario comunale che abbiano per il danno indiretto cagionato dalla **soccombenza nei giudizi civili** promossi per l'accertamento del diritto dei proprietari alla restituzione dei fondi, trasferiti con atti dichiarati nulli.

Sentenza n. 261/2016

Dichiarazione di estinzione per prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile intrapresa dall'Ufficio di Procura in relazione al nocumento patrimoniale derivato ad un **Consorzio di Bonifica** dall'**affidamento dei lavori** di completamento e ristrutturazione dell'impianto idrico consortile Valle Telesina, II lotto 2° stralcio, azione intrapresa nei confronti del tecnico titolare dell'incarico di Ingegnere Capo del Consorzio -

Sentenza n. 262/2016

Riconoscimento dell'addebito, a titolo di colpa grave, al dirigente dell'Area Tecnica di un Comune, che non diede impulso al procedimento necessario all'adozione di delibera consiliare di riconoscimento di debito fuori bilancio, del nocumento patrimoniale ricevuto dal Comune medesimo per aver sopportato **maggiori oneri e interessi** in dipendenza di procedimenti esecutivi promossi contro il medesimo Ente da taluni creditori in relazione al mancato pagamento di somme loro spettanti, erogazione -quella dei maggiori oneri ed interessi a ciò connessi- ovviamente non foriera di alcuna utilità per il Comune medesimo e -quindi- per ciò stesso causativa di danno erariale -

Sentenze n. 329/2016 (31 convenuti) e **n. 66242** (28 convenuti)

Sono state disposte condanne di esponenti di vertice della Provincia di Caserta al risarcimento di complessivi **euro 2.876.000,00** in ragione del danno cagionato all'ente territoriale di appartenenza per effetto dell'intervenuta adozione ed attuazione di provvedimenti amministrativi finalizzati ad immettere **liquidità nelle casse della società ACMS spa**



(Azienda Casertana Mobilità e Servizi) in assenza di valide ragioni giustificative, giuridiche ed economiche.

Sentenza n. 331/2016

Statuizione di condanna nei confronti del **medico prescrittore** e di proscioglimento da ogni addebito per i farmacisti, in relazione al danno pubblico patrimoniale rilevato derivato da azioni truffaldine commesse nei confronti del Servizio Sanitario Nazionale mediante la compilazione di false prescrizioni di medicinali -

Sentenza n. 341/2016

La predetta sentenza ha rigettato la domanda attorea, con riferimento ad una fattispecie di **tardiva conclusione di un procedimento esproprio**, alla base della condanna risarcitoria emessa in sede civile a carico dell'Ente locale

Sentenza n. 354/2016

[consiglieri comunali e dirigenti comune di Novi Velia)

La pronuncia ha negato la sussistenza di danno erariale cagionato alla suddetta amministrazione, in relazione **all'illegittima liquidazione**, in favore del sindaco, **delle spese processuali da questi sostenute per affrontare un procedimento penale** in cui è stato coinvolto, rilevando una serie di concomitanti elementi che consentivano l'ammissione a siffatto beneficio. Nondimeno non vi è stata piena esenzione dagli addebiti ma esclusione della sola colpa grave.

La decisione è di interesse perché richiama i tratti qualificanti della disciplina normativa e dell'evoluzione giurisprudenziale nella materia del **rimborso delle spese legali** agli organi politici degli enti locali, in particolare soffermandosi su due elementi nuovi intervenuti che vengono giudicati congruenti con l'indirizzo assolutamente prevalente consolidatosi presso questa Corte circa l'ammissibilità di detto ristoro solo all'esito di una scrupolosa valutazione della posizione dei potenziali beneficiari, sotto il dirimente profilo dell'analisi dei comportamenti e degli atti da questi adottati. Nel descritto contesto, con specifico riguardo al vaglio di dette decisioni dinanzi a questa Corte, s'impone un'attenta lettura delle sentenze emesse dal Giudice penale atteso che – com'è noto



– fatti e comportamenti che pure non vengano in rilievo ovvero non siano giudicati idonei a configurare ipotesi di reato, sia sul piano oggettivo che su quello soggettivo, viceversa possono integrare condotte illecite e/o illegittime, o comunque contrarie agli interessi dell'ente.

“Nel quadro ermeneutico-applicativo sin qui tratteggiato, si inseriscono poi due elementi di novità importanti. Da un lato la decisione della Corte di cassazione civile, (Sezione I, sentenza n. 5264 del 17 marzo 2015) che ha affermato una posizione tout court negativa sul diritto al rimborso delle spese legali relative ai giudizi di responsabilità civile, penale o amministrativa a carico di dipendenti di amministrazioni statali o di enti locali per fatti connessi all'espletamento del servizio o comunque all'assolvimento di obblighi istituzionali, conclusi con l'accertamento dell'esclusione della loro responsabilità: ivi si statuisce - in particolare - che tale beneficio non compete all'assessore comunale, né al consigliere comunale o al sindaco, non essendo configurabile tra costoro (o coloro i quali operano nell'amministrazione pubblica ad altro titolo) e l'ente, un rapporto di lavoro dipendente, non risultando estensibile in loro favore la tutela prevista per i dipendenti, né tantomeno trovare applicazione la disciplina privatistica in tema di mandato.

Successivamente vi è stato l'espreso intervento del legislatore sul tema, con il d.l. n. 78/2015, convertito dalla legge n. 137/2015, che ha sancito - viceversa - l'ammissibilità del rimborso (art. 7 bis, introdotto in sede di conversione), novellando il testo previgente dell'art. 86 del TUEL. Deve notarsi al riguardo che tale possibilità si presenta sempre ancorata a specifici presupposti, sostanzialmente omologhi a quelli previsti per i dipendenti pubblici: ovvero, l'assenza di conflitto di interessi, la correlazione tra fatti contestati e attività istituzionale, l'assenza del dolo e della colpa grave.”

I descritti elementi innovativi, si afferma nella sentenza - sebbene non possano trovare diretta applicazione nel caso in discussione in quanto ad esso sopravvenuti - “non possono non essere tuttavia valutati dal giudice in senso chiaramente rafforzativo del surriferito approccio particolarmente attento, imposto agli enti locali che intendano disporre i rimborsi delle spese processuali sostenute da propri amministratori.”

Sentenza n. 360/2016



[Direttore dell'Unità operativa complessa di Anestesia e Rianimazione, Ospedale Cotugno]

La decisione reca la condanna del convenuto nella qualità di Direttore dell'Unità operativa complessa di Anestesia e Rianimazione presso la suddetta azienda ospedaliera – in relazione a **reiterate sistematiche assenze dal posto di lavoro perpetrate mediante falsa attestazione dei fogli presenza**. Si è accertato in particolare che in numerose giornate nei mesi di aprile e maggio 2012 nei quali era stata attestata la sua presenza presso la struttura, viceversa egli si trovava in tutt'altri luoghi a svolgere attività varie. (e.g. libero professionali presso lo studio dentistico dei figli, ludiche, sportive, di cura di interessi propri e familiari).

Si noti che la falsificazione dei fogli presenza è stata acclarata in sede penale, anche se poi vi è stato proscioglimento dai reati contestati.

La sentenza è di interesse in quanto opera un'ampia ricostruzione della normativa applicabile al caso, anche attraverso arresti giurisprudenziali di questa Corte e della Corte di Cassazione.

In particolare, con riferimento – da un lato – all'applicabilità in dette fattispecie, concernenti dirigenti, dell'art. 55 quinquies del d.lgs. n. 165/2001, a norma del quale < *False attestazioni o certificazioni. 1. Fermo quanto previsto dal codice penale, il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600. La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto. 2. Nei casi di cui al comma 1, il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione.*>

Dall'altro all'affermazione del principio secondo cui non può revocarsi in dubbio la sussistenza di un rapporto di servizio tra il convenuto e



L'Amministrazione danneggiata, nella misura in cui questi svolge il proprio lavoro come dirigente presso un'Azienda ospedaliera pubblica, rientrando a tutti gli effetti nel novero delle pubbliche amministrazioni. Rapporto di servizio che – si rileva nella sentenza – richiede fisiologicamente l'adeguata presenza nella struttura e il rispetto delle regole per la rilevazione delle presenze anche in capo al Direttore di struttura complessa, atteso che – diversamente da quanto sostenuto nelle difese – è indefettibile nell'ambito del settore pubblico una relazione di sinallagmaticità tra presenza e retribuzione, ancorché diversamente declinabile a seconda delle funzioni rivestite.

“..la difesa del convenuto risulta disattesa in ordine all'asserita sostanziale irrilevanza della compilazione dei prospetti con le presenze atteso che – viceversa - nell'azienda ospedaliera sin dal 2004 tale adempimento è stato formalmente previsto, proprio per i direttori di struttura complessa, con provvedimento del Direttore del Dipartimento Risorse umane ed economiche, indirizzato (e siglato per ricezione) a tutti i responsabili di tali strutture, tra i quali figura il Pelella: in origine, peraltro, è stato previsto l'invio con cadenza settimanale dei pertinenti modelli e, successivamente, dal 2009 ne è stata stabilita la presentazione mensile. Questo dato fa giustizia anche dell'ulteriore difesa concernente l'assenza di prova della “condivisione” tra azienda e convenuto delle presenze, poiché risulta formalizzato uno specifico procedimento che in via ordinaria ne prevede la comunicazione periodica, dando luogo – quindi - ad una condivisione “istituzionale”.

“Deve infatti affermarsi – in senso contrario – che i surriferiti aspetti della posizione del convenuto rilevano nel diverso ambito della responsabilità dirigenziale, mentre le indebite assenze dal servizio legate alla falsificazione dei fogli presenza, per un periodo di tempo significativo rispetto ai due mesi investigati (oltre la metà dei giorni lavorativi), vengono in rilievo in quello della responsabilità amministrativo-contabile, rappresentando evidenti e consapevoli violazioni dei propri obblighi di servizio, causative di pregiudizio economico per l'azienda ospedaliera. Sul punto si richiamano le argomentazioni spese in recente precedente omologo di questa Sezione (sentenza n. 512/2014).”

Sentenza n. 361/2016

Con la predetta sentenza, la Sezione ha condannato il medico



convenuto al pagamento, in favore della Regione Campania, dell'importo di euro 20.728,20, avendo ritenuto illecito lo svolgimento, da parte del **medico corsista**, di **attività lavorativa extra-formativa**, durante il periodo di partecipazione al corso di formazione in medicina generale.

Sentenza n. 362/2016

E' stata disposta la condanna di esponenti di vertice di Ateneo campano al risarcimento di euro **323.000,00** a favore dell'Università e dell'EDISU per attività di affidamento, esecuzione e controllo degli **appalti del servizio di erogazione pasti** presso le mense universitarie delle varie sedi (con atti di concussione e corruzione con tangenti per agevolare ditte esterne) relativamente agli anni 1988 – 1992.

Sentenza n. 379/2016

Con la predetta sentenza, la Sezione ha ritenuto non fondata la pretesa erariale con riferimento ad una ipotesi di danno relativo **all'affidamento di un incarico esterno** da parte di un Comune.

Sentenza non definitiva-ordinanza n. 380/2016

Rigetto delle istanze ed eccezioni formulate in via pregiudiziale/preliminare e ordine di acquisizione della sentenza da pronunciare a definizione del primo grado del giudizio penale pendente in ordine ai medesimi fatti trattati, nonché degli atti acquisiti in tale procedimento, in relazione ad una fattispecie di pregiudizio erariale cagionato ad Ente Provinciale mediante predisposizione di **mandati di pagamento falsi per crediti inesistenti**.

Sentenza n. 386/2016

(indebita corresponsione indennità a personale infermieristico)

La decisione ha avuto riguardo ad una ipotesi di danno erariale determinato dall'**indebita erogazione dell'indennità per terapie sub-intensive** ex art. 44, comma 6, del CCNL 1994/97 al personale infermieristico in servizio presso il Dipartimento di salute mentale.

Nella circostanza pur affermando l'illegittimità della corresponsione di siffatta indennità, il Collegio in considerazione della difficoltà interpretativa della disposizione circa il suo corretto ambito di applicazione desumibile dalla non univocità degli orientamenti



giurisprudenziali emersi, non ha ritenuto integrato l'elemento soggettivo della colpa grave nelle condotte dei convenuti.

Sentenza n. 387/2016

La denuncia contro ignoti e l'avvio delle indagini penali non sono idonei a far venir meno l'occultamento doloso del fatto, ai fini della decorrenza del termine di prescrizione quinquennale ex art. 1, comma 2 della legge n. 20/1994. Oggetto della denuncia è, infatti, solo il fatto nella sua materialità storica ma non sussiste ancora la "conoscibilità piena e obiettiva" del fatto dannoso, essendo ancora ignoto l'autore del fatto. Ne consegue che la scoperta del fatto coincide con la data del decreto di rinvio a giudizio penale. La conoscibilità deve essere "piena" – ossia riguardare sia l'evento materiale sia la sua eventuale antigiuridicità sia le presunte responsabilità – sicché non può dirsi pienamente raggiunta fino a quando, su quei fatti, si proceda a indagini.

La dipendente di un Comune preposta alle fasi di riscossione e gestione delle entrate patrimoniali in quanto nominata "responsabile del procedimento delle pratiche inerenti il servizio ragioneria" deve essere considerata agente contabile in quanto ella, in forza di tale investitura, ha curato ogni fase di pertinenza dell'Ufficio, compreso il "maneggio" di denaro, beni mobili, materie e/o valori di "pertinenza pubblica". La qualificazione di agente contabile in senso stretto pone il dipendente pubblico in una peculiare condizione nell'ambito del giudizio di responsabilità, in quanto sottoposto al rigoroso onere probatorio di cui al Titolo V del R.D. n. 827/1924.

L'accertamento della responsabilità dell'**ammacco di cassa** deve essere condotto, in tali casi, alla stregua del criterio della cd. "preponderanza dell'evidenza" ovvero in base al "principio della probabilità prevalente". La regola aristotelica del "più probabile che non" non può ancorarsi alla determinazione quantitativa – statistica delle frequenze di classi di eventi (probabilità quantitativa o pascaliana), ma deve essere verificato, in relazione agli elementi disponibili nel caso concreto, riconducendone il grado di fondatezza all'ambito degli



elementi di conferma e verificando, nel contempo, l'esclusione di possibili elementi alternativi (probabilità logica o baconiana).

Sentenza n. 397/2016

(illecita percezione di contributi pubblici)

La decisione ha avuto riguardo ad una ipotesi di danno erariale arrecato al Ministero dello Sviluppo Economico, dell'importo di euro 5.580.586,00, per l'**illecita percezione**, nel 2005 e nel 2008, di due rate **del contributo pubblico** concesso per la costruzione di un complesso alberghiero-termale nel Comune di Contursi Terme (SA), località Tufaro.

La truffa perpetrata a danno dell'Ente pubblico, era fondata su due principali meccanismi fraudolenti:

attraverso l'utilizzo di fatture per operazioni in parte inesistenti, nonché di ulteriori atti e/o documenti fittizi o artatamente predisposti, era stato simulato uno stato di avanzamento lavori di gran lunga superiore a quello reale, al fine di legittimare l'erogazione sia della prima quota di contributo (erogata a titolo di anticipazione) sia della seconda quota di contributo (elargita a seguito della presentazione dello SAL.);

attraverso "operazioni finanziarie fittizie" finalizzate a simulare l'aumento di capitale sociale necessario per l'ottenimento del contributo.

Nell'occasione è stato precisato che i rapporti tra il giudizio penale, giudizio civile e giudizio di responsabilità amministrativo-contabile sono connotati da autonomia e separatezza, essendo i reciproci effetti disciplinati nel nuovo codice nei termini indicati dagli artt. 651 e 652 c.p.p. e, ora, limitatamente alla fattispecie di danno all'immagine dall'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009, convertito con modifiche nella legge 3 agosto 2009, n. 102 e successivamente modificato dall'art. 1, comma 1 lett. c) n. 1 del d.l. n. 103/2009 convertito nella legge 3 ottobre 2009, n. 141. Con particolare riguardo ai rapporti con il giudizio penale, la giurisprudenza di questa Corte è, peraltro, consolidata nel senso che la sospensione del giudizio contabile possa essere disposta ove, in base alla valutazione di concrete circostanze della singola fattispecie, emerga l'esigenza di attenderne l'esito. Siffatta esigenza è prospettabile ogni qual volta si ravvisi "tra i due procedimenti un rapporto di pregiudizialità, o



perché vi è identità dei fatti devoluti alla cognizione del giudice contabile e quelli in via di accertamento nel processo penale, o perché l'esito del processo penale sia determinante ai fini della decisione del giudizio contabile, o perché i fatti da accertare nel giudizio penale costituiscano, in tutto o in parte, antecedenti logico-giuridici nel giudizio contabile”.

Con la statuizione giudiziale i responsabili sono stati condannati al risarcimento del danno e i beni immobili di loro proprietà –già assoggettati alla misura cautelare del sequestro- sottoposti a confisca.

Sentenza n. 398/16

(Infruttuosa gestione del patrimonio immobiliare comunale)

Nel giudizio di responsabilità, iscritto al n°66713 definito con sentenza n. 398/16, la Procura ha convenuto in giudizio il Direttore Generale p.t. del Comune di Napoli ed i Direttori p.t. della III direzione centrale responsabili del servizio demanio e patrimonio ed ha contestato loro un danno erariale pari ad euro 251.007,56, che sarebbe stato cagionato al Comune di Napoli, per l'inutile dispendio di denaro pubblico avvenuto in occasione del **pagamento del canone di locazione di due immobili**, siti in via S. Biagio dei Librai 8, che, per lunghissimo tempo non sono stati destinati ad alcuna pubblica finalità, in quanto distrutti, a seguito di un incendio.

In particolare, in punto di fatto, l'immobile di via S. Biagio dei Librai 8, locato dal Comune di Napoli, ed adibito a scuola elementare, era stato distrutto in occasione di un incendio verificatosi nel 1944; con atti di citazione del 28.11.44 e 12.1.45, alcuni proprietari avevano convenuto in giudizio l'Ente per ottenere il risarcimento dei danni; erano state pronunziate due sentenze, l'una il 23.4.63 e l'altra il 9.2.68, appellate dai proprietari e parzialmente riformate dalla Corte d'Appello in data 21.10.74; l'amministrazione vi aveva ottemperato solo in parte, pagando ai creditori solo i canoni scaduti a tutto il 1974 ed omettendo i pagamenti di quelli successivi, benchè nella sentenza la C.A. avesse dichiarato “salvo quanto dovuto per gli anni successivi”; per questo motivo i creditori nel corso degli anni avevano convenuto in giudizio il Comune con successivi vari ricorsi; con riferimento a tale vicenda,



successivamente al credito riconosciuto nel 2006 come debito fuori bilancio, con l'emissione del d.i. n. 55/07, notificato al Comune ad istanza dei germani P., l'amministrazione era stata condannata al pagamento in favore dei ricorrenti, per canoni scaduti dall'aprile 2001 al 31.12.06, dell'ulteriore importo di euro 241,205,58.

La causale del danno erariale è stata ravvisata nella **inefficienza e disorganizzazione palesatesi nella gestione degli immobili in questione**, che ha prodotto l'inadempimento delle sentenze civili con le quali l'Ente era stato condannato al pagamento, a titolo risarcitorio, del danno parametrato all'ammontare dei canoni fino alla riconsegna, unitamente all'obbligo principale di ricostruzione degli immobili.

Per tale danno sono stati condannati i convenuti – salvo uno di questi nei cui confronti è maturata la prescrizione – atteso che, il copiosissimo carteggio in atti ha dimostrato, che l'unico effetto sortito dalle condotte tenute dei medesimi è stato quello di procrastinare l'adempimento degli obblighi scaturiti dalla sentenza civile, laddove tutti gli amministratori pubblici coinvolti, pur manifestando ciascuno piena condivisione circa l'urgenza nella soluzione della problematica, di fatto, l'hanno, per un tempo abnorme, lasciata irrisolta, senza mai provvedere al ripristino dello stato dei luoghi, e così incrementando sine die il debito per canoni e interessi a carico dell'Ente.

Sentenza n. 399/2016

“La regolamentazione dell'attività del dirigente medico, nella duplice forma extramuraria ed intramuraria, conforma normativamente il contenuto della prestazione professionale in cui si estrinseca il rapporto di servizio del detto pubblico dipendente, sicchè la speciale remunerazione contrattualmente prevista per il regime di intramoenia configura elemento costitutivo di tale rapporto. Ne consegue che la **violazione del regime di esclusività** ed il mancato versamento all'Ente di appartenenza dei proventi dall'attività libero-professionale, integra - astrattamente, dovendosi giudicare della giurisdizione alla stregua della prospettazione attorea- una violazione del rapporto di servizio, potenzialmente produttiva di danno erariale, la cui cognizione è devoluta



dal legislatore al giudice contabile. Per tali fatti, il predetto è stato sottoposto a procedimento penale, conclusosi con decreto di archiviazione per il solo fatto che il PM penale ha ritenuto che le pur comprovate false dichiarazioni dell'imputato non integrassero tuttavia gli "artifici e raggiri" come configurati dalla giurisprudenza penale. Tale condotta integra tuttavia illecito contabile, in quanto posta in essere in violazione del rapporto di servizio -da espletarsi, per la stessa dichiarazione del convenuto, in regime di esclusività- ed in contrasto con l'art. 53, co. 7, del D. Lgs. 165/2001, norma che prescrive che "I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza... in caso di inosservanza del divieto, fatte salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente". L'elemento soggettivo, connotante la descritta condotta, va individuato nel dolo, atteso che il convenuto ha coscientemente e volontariamente violato il rapporto di servizio, che avrebbe dovuto svolgere in esclusiva alle dipendenze dell'Ente pubblico, ed ha inoltre occultato intenzionalmente la propria illecita condotta, falsamente dichiarando di non svolgere, e di non essere interessato a svolgere, attività libero-professionale.”

Sentenza n. 400/2016

Accoglimento di **azione revocatoria** intrapresa dall'organo requirente in riferimento ad atto di costituzione di fondo patrimoniale ex art 167 c.c., stipulato unitamente al coniuge da soggetto nei cui confronti pendeva giudizio di responsabilità contabile in relazione a proventi del gioco del lotto non riversati.

Sentenza n. 401/2016

Statuizione di addebito al titolare di una Ricevitoria Lotto, a titolo di responsabilità contabile connotata dall'elemento soggettivo del dolo, del documento derivato dall'**omesso versamento** all'Erario dei **proventi**



del gioco del lotto introitati in un determinato periodo dalla medesima Ricevitoria.

Sentenza n. 404/16

Nel giudizio di responsabilità, iscritto al n°66714 e definito con sentenza n. 404/16 la Procura ha convenuto in giudizio il dirigente del servizio demanio e patrimonio del Comune di Napoli, il direttore della direzione centrale III – patrimonio e logistica, nonché il coordinatore dell'Avvocatura Municipale ed ha contestato loro il presunto danno erariale dell'importo complessivo di euro 54.256,54 per le **somme inutilmente pagate a titolo di canone locatizio** dal 13.6.06 al marzo 2010 **ed a titolo di fornitura di energia elettrica**, per l'immobile sito in via Briganti 122/124, condotto in locazione dal Comune, ma rimasto inutilizzato a far data dal 20.2.03.

Il giudizio, conclusosi con l'assoluzione dei convenuti per assenza di colpa grave, va segnalato per le considerazioni ivi sviluppate in tema di violazione dell'art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994 che fa conseguire dalla mancata o non tempestiva denuncia, a carico dei soggetti obbligati alla stessa, se è intervenuta la prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale, uno specifico titolo di responsabilità amministrativa di natura omissiva.

Si è rilevato in proposito che, anteriormente alla legge 20/94, sia l'art. 83 della legge di contabilità generale dello Stato che l'art. 53 del t.u. sulla Corte dei conti prevedevano, nell'ipotesi in discorso, una forma di responsabilità concorrente dei soggetti che avevano violato l'obbligo in discorso con gli autori dell'illecito.

Sentenza n. 405/2016

L'*actio pauliana* che consente la revocatoria degli atti pregiudizievoli delle ragioni dell'Erario deve essere dichiarata inammissibile allorquando sia stata declinata la giurisdizione da parte del giudice contabile sulla controversia avente a oggetto la responsabilità di amministratori di una società in mano pubblica che non versi nella condizione dell'*in house providing*. Sebbene il riconoscimento di tale strumento di conservazione della garanzia patrimoniale generica in capo al Procuratore regionale



trovi oggi esplicito fondamento normativo, nell'articolo 1, comma 174, della Legge n. 266/2005 di interpretazione autentica dell'art. 26 r.d. n. 1038/1933, la Corte dei conti rimane privata della relativa sfera di competenza giurisdizionale ove essa sia stata ritenuta insussistente rispetto al giudizio di responsabilità amministrativa, cui l'azione revocatoria è strumentale.

Sentenza n. 406/2016

Sussiste la responsabilità nei confronti del Commissario Straordinario dell'ASI – Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale per la Provincia di Napoli, per l'illegittima **erogazione di compensi aggiuntivi** in favore di due Dirigenti dell'Ente, in palese violazione del CCNL di categoria. Risolta in senso non impediente la questione – rilevata ex officio – circa la giurisdizione della Corte dei conti sugli amministratori dei Consorzi per le Aree di sviluppo industriale che Enti pubblici economici (tali definiti anche dall'art. 36 della legge n. 317/1991 e dall'art. 3 L.R. n. 16/1998) sottoposti alla vigilanza della Giunta regionale che approva anche gli indirizzi triennali di politica settoriale e produttiva, alla luce dell'orientamento ormai consolidato anche presso il Giudice regolatore, la relatio al ccnl di categoria consente di configurare una vera e propria eterointegrazione contrattuale ex art. 1374 c.c. Il pagamento di emolumenti eccedenti il minimo garantito oggetto di pattuizione integra danno pubblico e va risarcito.

Veniva sanzionata l'omessa denuncia in sé del danno erariale, indipendentemente dalla verifica della prescrizione del credito.

Tale forma di responsabilità, seppure non formalmente abrogata, deve ritenersi incompatibile con il carattere "personale" della responsabilità amministrativa (si finirebbe infatti per rispondere per un fatto altrui) e con il divieto di responsabilità c.d. formali, cioè conseguenti alla sola violazione di un precetto normativo, a prescindere dalla causazione di un danno concreto.

In definitiva, per ipotizzarsi una responsabilità amministrativa per omessa o tardiva denuncia di danno erariale non basta la violazione dell'obbligo, ma occorrono, secondo i principi, sia la concretizzazione di



un danno, costituito, in tali ipotesi, dall'intervenuta prescrizione dell'azione intestata al P.M. che l'elemento soggettivo, del dolo o della colpa grave.

E' necessario, poi, un ulteriore circostanza, cioè l'esistenza, da valutarsi in via incidentale dal giudice, di un illecito contabile "a monte" (sez. Liguria n. 1155 del 1999, sez. Veneto n. 1010 del 2005 e sez. I n. 266 del 2005).

Sentenza n. 426/2016

Statuizione di addebito al Responsabile U.T.C. di un Comune, per avere con colpa grave omesso di riscontrare le note segretariali in proposito, del nocumento patrimoniale patito dall'Ente medesimo per aver sopportato **maggiori oneri e interessi** in dipendenza del procedimento esecutivo promosso contro di esso da un creditore in relazione al mancato pagamento di somma spettantegli, erogazione - quella dei maggiori oneri ed interessi a ciò connessi- ovviamente non foriera di alcuna utilità per il Comune e -quindi- per ciò stesso causativa di danno erariale -

Sentenza n. 427/2016

(incarichi di insegnamento a tempo determinato illecitamente ottenuti)

La decisione ha avuto riguardo ad una ipotesi di danno erariale arrecato al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, dell'importo complessivo di euro 251.054,16 (danno all'immagine per euro 167.369,44 e danno patrimoniale per euro 83.684,72), determinato dall'attribuzione di incarichi di insegnamento a tempo determinato illecitamente ottenuti.

In particolare è stato evidenziato che nell'ipotesi in cui un soggetto abbia fraudolentemente ottenuto il conferimento di un incarico come insegnante mediante **false dichiarazioni sul possesso del prescritto titolo di studio**, deve ritenersi che il rapporto sinallagmatico -tra la prestazione lavorativa specializzata prevista nel contratto e la retribuzione erogata dall'Amministrazione scolastica- sia irrimediabilmente inficiato dal fatto che il docente in questione sia privo della professionalità richiesta e che le retribuzioni da questi percepite



siano giuridicamente prive di “giusta causa”, ragion per cui, come evidenziato dalla consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti (v. ex plurimis: Sez. Lazio n.16/1998; Sez. Puglia n.14/2000; Sez. III[^] Centrale d’Appello n.279/2001; Sez. d’Appello per la Sicilia n.154/2006, n.127 e n.234 del 2010, n.127/2011 e n.437/2014), determinano l’insorgenza di danno erariale e della consequenziale responsabilità amministrativa a carico dell’autore dell’illecito.

In senso contrario alla sussistenza del nocumento patrimoniale non rileva la circostanza che gli emolumenti percepiti abbiano corrisposto a prestazioni effettivamente svolte, ponendosi il possesso dei requisiti culturali e professionali come necessaria premessa per l’utile svolgimento della relativa attività (cfr. ex plurimis, C. conti, Sez. III, n. 151/04 e n. 279/01; C. conti, App. Sicilia, n. 154/06 e n.437/14).

È stato, inoltre, ritenuto condivisibile l’orientamento giurisprudenziale espresso nel senso della non applicabilità alla fattispecie, dell’art. 2126 c.c., in quanto come precisato dalla giurisprudenza costituzionale l’art. 36 della Costituzione presuppone un rapporto di lavoro lecitamente instaurato, laddove nel caso in esame siffatto rapporto è avvenuto a seguito della presentazione, da parte dell’interessata, di documenti falsi, che hanno indotto in errore l’amministrazione sulla sussistenza dei titoli culturali e professionali necessari per lo svolgimento dell’attività di insegnamento, con manifesta violazione delle norme fondamentali di settore e la lesione dei precetti costituzionali in materia di buon andamento dell’attività amministrativa e di esercizio delle attività professionali di cui agli artt. 97 e 33, 5° comma, Cost. (in termini, C. conti, sez. II, n. 430/2010, C. conti, App. Sicilia, n.437/14).

Sentenze n. 435/2016 e 436/2016

(illegittimo conferimento di incarichi di staff per lo svolgimento di attività ordinarie)

Le decisioni hanno avuto riguardo ad una ipotesi di danno erariale arrecato ad un comune dall’illegittimo conferimento per l’anno 2011 di **incarichi di staff per lo svolgimento di attività ordinarie**, in violazione dell’art. 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.



Nell'occasione è stato evidenziato che gli uffici istituiti ai sensi dell'art. 90 TUEL, possono svolgere esclusivamente funzioni di supporto all'attività di indirizzo e di controllo, alle dirette dipendenze dell'Organo politico, al fine di evitare qualunque sovrapposizione con le funzioni gestionali ed istituzionali, che devono invece dipendere dal vertice della struttura organizzativa dell'Ente.

La disposizione contenuta nell'art. 90 del Tuel, peraltro, costituisce un portato del principio di separazione tra politica e amministrazione, rispondendo alla finalità di assicurare agli Organi titolari della specifica funzione di "direzione politica" di potersi avvalere di uffici posti alle proprie dirette dipendenze sotto il profilo funzionale e, per tale via, di poter disporre, al fine di supportare il concreto "esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo" di loro esclusiva spettanza, di personale diretto in prima persona, senza il tramite dell'apparato gerarchico amministrativo, che ad essi direttamente risponda nell'ambito di un rapporto instaurato in base all'intuitu personae. A tale diversa ratio corrisponde la diversa disciplina legislativa, che si estrinseca, segnatamente, nella sostanziale assenza di predeterminazione legislativa dei requisiti professionali degli "staffisti" ex art. 90 TUEL, trattandosi per l'appunto di incarichi che, in quanto volti a supportare l'esercizio delle funzioni politiche, sono conferiti fiduciarmente, e nella sostanziale rimessione della disciplina di tali uffici all'autonomia regolamentare (e dunque alle scelte politiche) del singolo Ente. Ciò a differenza degli incarichi ex art. 110 che, in quanto volti ad ampliare le risorse a disposizione dell'apparato al di fuori della dotazione organica, sono soggetti agli stringenti limiti di legge (..) sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo.

E' stato, peraltro, rilevato come la sostanziale differenza tra le figure individuate dall'art. 90 TUEL e dall'art. 110 TUEL, essendo afferente, la prima (art. 90) ad un'ipotesi dotazionale, e la seconda (art. 110) ad un'ipotesi extradotazionale, comporta che qualora l'Amministrazione ricorra all'assunzione di personale esterno con contratto ex art. 90 TUEL deve preliminarmente accertarsi dell'esistenza del posto nella dotazione



organica dell'ente, formalmente approvata con atto di Giunta, e computare il relativo onere nell'ambito delle spese di personale che sono soggette a vincoli normativi generali di contenimento.

Sentenza n. 473/2016

Con la predetta sentenza, la Sezione ha rigettato la domanda attorea, in relazione ad una ipotesi di danno indiretto riconducibile **all'annullamento di una gara di aggiudicazione di lavori.**

Sentenza n. 481/2016

Con la predetta sentenza, la Sezione ha dichiarato la **nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza dello stesso**, con riferimento ad una ipotesi di danno connesso alla prestazione, da parte di un **medico INPS ed in assenza di autorizzazione** dell'Amministrazione d'appartenenza, di attività consulenziale in favore di società di assicurazione.

Sentenza n. 482/2016

Con la predetta sentenza, la Sezione ha condannato il convenuto, medico dipendente dell'INPS, a pagare in favore dell'Istituto l'importo di euro 170.000,00, per aver svolto, nel biennio 2012/2013, numerose perizie medico-legali e di consulenza tecnica di parte per conto di diverse società di assicurazione, in **assenza di autorizzazione rilasciata dall'Amministrazione di appartenenza** ed anzi in violazione degli espressi dinieghi della stessa (art. 53, commi 7 e 7-bis, d.lgs 165/2001).

Sentenza n. 537/2016

Con la sentenza in questione, la Sezione, con riferimento ad una ipotesi di **responsabilità amministrativa a carico di amministratori e dipendenti di società a totale partecipazione regionale** (diretta ed indiretta), ha dichiarato il **difetto di giurisdizione contabile** con riferimento alla posizione di taluni convenuti e disposto l'assoluzione per gli altri.

Sentenza non definitiva-Ordinanza n. 538/2016

Con il predetto provvedimento, la Sezione, con riferimento ad una ipotesi di responsabilità amministrativa connessa al rimborso di spese di rappresentanza e per missioni a favore del Presidente di **un'Azienda**



Pubblica Regionale, dopo aver rigettato l'eccezione di inammissibilità dell'atto di citazione (ribadendo il principio per cui la valutazione in ordine alla determinatezza del *petitum* e della *causa petendi* va condotta alla stregua del tenore complessivo dell'atto di citazione), ha ordinato il deposito della documentazione, ivi puntualmente indicata e ritenuta necessaria ai fini del decidere.

Sentenza n. 539/2016

(danno erariale indiretto – transazione conseguente a negligente svolgimento incarico di direttore dei lavori e progettista)

La decisione ha avuto riguardo ad una ipotesi di danno erariale indiretto conseguente alla **transazione** conclusa con un'impresa e determinato dalla condotta violativa degli obblighi di servizio nello svolgimento dell'incarico da parte del direttore dei lavori e progettista.

Nell'occasione è stata richiamata autorevole giurisprudenza secondo cui “Il direttore dei lavori, nell'accettare l'incarico, deve poter garantire al committente quanto meno una tale capacità di supervisione e di controllo anche sulla corretta esecuzione degli elementi portanti. Qualora una tale capacità non abbia o non possa esercitare, è tenuto ad astenersi dall'accettare l'incarico o a delimitare specificamente fin dall'origine le prestazioni promesse e le sue conseguenti responsabilità, in relazione alle sue effettive competenze. In mancanza, deve quanto meno fornire la prova che i vizi verificatisi non potevano essere obiettivamente rilevati se non a costruzione ultimata...” (Corte di Cassazione sentenza n. 7370/15).

E' stato, ancora, evidenziato che non può ritenersi correttamente adempiuto il compito di direttore dei lavori, non potendo quest'ultimo essere limitato alla mera verifica della conformità dell'opera al progetto, ma dovendo comprendere anche l'esame della fattibilità e regolarità del progetto stesso (in termini, Corte di Cassazione sentenza n. 7370/15).

Sentenza n. 574/16

L'organo requirente ha chiamato a rispondere, per il presunto danno arrecato alla Regione in qualità di socio pubblico della **Astir spa**, società a totale partecipazione pubblica a partire dal 2009, l'amministratore della



società, i sindaci della stessa nonché gli assessori che avevano espresso voto favorevole alla delibera n. 239/2010 cui è stata decisa la **ricapitalizzazione dell'ente privato**, nonché i dirigenti che l'avevano proposta.

Il Collegio ha evidenziato che le vicende e gli accadimenti antecedenti al 2009 assumono rilevanza solo al fine di contestualizzare le accuse mosse nei confronti degli odierni convenuti, trattandosi di società che nasce nel 2003, con come società mista denominata RECAM S.p.a., partecipata con una quota del 51% dalla Regione Campania e con una quota del 49% da Italia Lavoro S.p.a., con il seguente duplice obiettivo: *la bonifica, il recupero e la manutenzione ambientale di aree a forte dissesto ideologico;*

- *la creazione di necessarie e urgenti iniziative di stabilizzazione occupazionali dei lavoratori socialmente utili.*

Il Collegio dopo aver evidenziato le caratteristiche stesse delle società *in house* - il cui capitale è interamente pubblico, sulle quali l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale pubblico esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che realizzano la parte più importante della loro attività con l'ente o con gli enti pubblici che le controllano – e tratteggiato un breve excursus sulle origini del ricorso a tale soggetto giuridico, originariamente rappresentato dalla società mista, ai fini della gestione dei servizi pubblici locali (nelle tre tappe rappresentate rispettivamente: dall'art. 22 della legge 142 del 1990, poi confluito nell'art. 113 del d.lgs. 267/2000; dall'art. 35 della legge 448 del 2001, ha introdotto con l'art. 113 bis del TUEL; e dall'art. 14 del d.l. 269 del 2003 convertito in l. 326 del 2003) è pervenuto ad una decisione di assoluzione sulla scorta di due considerazioni di fondo.

In primis, rilevando come l'alterazione delle regole della concorrenza viene prevista e giustificata proprio tenuto conto della peculiare natura giuridica di tali figure e della specifica attività che le stesse sono chiamate a svolgere.

In secondo luogo, poiché, ai fini della prova dell'illiceità delle condotte contestate, occorre dimostrare che quella volontà politica, fonte di ingenti esborsi per le casse pubbliche fosse stata priva di fattibilità, nel



momento stesso in cui veniva attuata e perciò, ex ante, foriera di pregiudizi economici per la Regione.

Sentenza n. 579/2016

”Per consolidato orientamento giurisprudenziale, invero, a nulla rileva, ai fini dell'incardinazione del giudizio di competenza della Procura della Corte dei conti, la pendenza di un giudizio penale non ancora definito. La diversità dei presupposti, degli effetti, delle discipline giuridiche dell'azione nascente da reato e la distinta ed autonoma azione di responsabilità conseguente all'inadempimento di obblighi di servizio determina che, anche quando i fatti assunti a fondamento del danno erariale siano totalmente coincidenti con quelli che formano oggetto del giudizio penale, nulla osta a che il giudice contabile valuti autonomamente tutti gli elementi emersi ai fini di una propria pronuncia. Anche l'avvenuta costituzione di parte civile dell'amministrazione danneggiata non impedisce l'azione obbligatoria di competenza di questa Procura (C.d.c. Sez. Il centr. n. 38 del 9.2.2000) a tutela degli interessi della collettività in presenza di un danno attuale e certo, derivato da una condotta gravemente colposa o dolosa imputabile ad un soggetto nell'esercizio di una pubblica funzione ed anzi esplica effetto interruttivo dei termini prescrizionali. Dunque, non solo, secondo consolidata giurisprudenza, la decorrenza della prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile, per fatti costituenti reato, resta sospesa fino alla sentenza irrevocabile (Sez. Sic. n. 100 dell'11.9.2000 e Cass. Civ. n. 9942 dell'8.10.1998), ma **la costituzione dell'ente danneggiato quale parte civile nel giudizio penale esplica efficacia interruttiva permanente** (Cass. civ. 5945 del 10.5.2000, C.d.C. Sez. Il centr. n. 194 del 25.5.2000) anche nei confronti delle parti rimaste estranee a tale giudizio o che in esso siano state assolte (Sez. centrale II n. 78 del 9.2.1999, Sez. III n. 21 del 10. 2.1999 e Sez. Veneto n. 18 del 19.1.1999) o che abbiano patteggiato la pena e comunque siano da ritenersi solidalmente responsabili con soggetti per i quali pende giudizio penale non definito (Sez. Piemonte n. 1196 del 19.4.2000).



La gravità degli illeciti compiuti da soggetti particolarmente qualificati e investiti di delicati compiti istituzionali appare invero gravemente lesiva dell'interesse pubblico all'affidabilità interna ed esterna delle istituzioni, interesse minato, nel caso di specie, dallo sfruttamento parassitario di un impianto normativo sorto per salvaguardare legittime esigenze di salute e reddito di persone colpite da una grave patologia.

Sentenza n. 580/2016

Statuizione di condanna di un medico, a titolo di dolo, in relazione allo svolgimento di attività lavorativa subordinata o libero-professionale non consentita dalle norme disciplinanti il regime di esclusività connesso alla percezione di borse di studio (d.lgs. n. 369/1999, come modificato dal d.lgs. n. 277/2003 e circolari ministeriali di attuazione), qual era quella erogatagli nel biennio 2004/2005, con conseguente illiceità dell'esborso a tal fine sopportato dalla Regione Campania, quantificato nell'intero importo della borsa di studio ma al netto delle ritenute fiscali -

Sentenza n. 581/2016

La Corte regolatrice, ascrivendo a rango di principio generale la pregiudizialità della questione di giurisdizione su quella di competenza, ha di recente chiarito (Cass. sez. un. n. 29/2016) che la prima questione rimane rilevabile d'ufficio anche in sede di regolamento di competenza (facoltativo) promosso avverso una sentenza di primo grado, con la quale il giudice ordinario adito abbia esaminato e deciso sia una questione di giurisdizione - dichiarando espressamente la giurisdizione del giudice ordinario - sia una questione di competenza, declinando la propria competenza ed indicando il diverso giudice ritenuto competente, **a meno che non sussista il giudicato - esplicito o implicito - sulla giurisdizione.** Tale conclusione risponde, infatti, all'esigenza di definitività e certezza delle situazioni giuridiche controverse, che costituisce un valore costituzionalmente protetto, in quanto ricollegabile sia al diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) sia al principio della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.). Ne consegue che il passaggio in giudicato della sentenza d'appello che abbia statuito sulla giurisdizione della Corte in materia di giudizi a istanza di parte aventi a



oggetto l'accertamento negativo della responsabilità degli eredi di un amministratore condannato e deceduto dopo la notifica del titolo esecutivo vincola il giudice dinanzi al quale la causa sia riassunta a seguito di declinatoria di competenza.

Sussiste l'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. (attualmente richiamato dall'art. 7 del codice di giustizia contabile) da parte degli eredi di un amministratore condannato in sede di giudizio di responsabilità per danno indiretto, deceduto nelle more dell'azione di recupero forzoso delle somme, allorquando essi siano destinatari di pretese risarcitorie riferibili al de cuius. In materia di **azioni di mero accertamento**, anche negativo, l'organo giudicante è chiamato a una valutazione rigorosa di tale condizione dell'azione, la cui sussistenza va apprezzata in relazione alla prospettazione di parte, prescindendo dalla fondatezza della domanda, e presuppone uno stato di incertezza oggettiva tale da arrecare all'interessato un pregiudizio concreto ed attuale al diritto vantato, anche se non implicante necessariamente la lesione di esso.

L'art. 1 comma 1 della l. n. 20/1994, come modificato dal d.l. n. 453/1996 conv. in l. n. 639/1996, sebbene sembri introdurre una vera e propria deroga al principio generale della successione nei debiti gravanti sull'asse ereditario (artt. 752 e 754 c.c.), dettando un regime di "trasmissibilità" temperata, in realtà soggiace alla logica sottesa al divieto dell'arricchimento senza giusta causa. L'obbligazione risarcitoria si estingue, infatti con la morte del debitore, alla stregua del principio di personalità che governa la responsabilità amministrativa ma, qualora nel patrimonio ereditario emerga un cespite che derivi dall'illecito arricchimento del de cuius, la locupletazione dell'erede risulta indebita.

Sentenze n. 582/2016 e n. 585/2016

Riconoscimento di responsabilità amministrativo contabile dei **consiglieri regionali** per aver utilizzato i contributi erogati ai sensi dell'art. 3 della L.R.C. n. 6 del 05-08-1972 ("Funzionamento dei Gruppi consiliari") in assenza di rendicontazione mediante produzione di documentazione giustificativa o dietro presentazione di documentazione che faceva risaltare la non inerenza delle spese sostenute alle finalità di



funzionamento del Gruppo medesimo, con quantificazione del danno in importo pari a quello dei contributi ricevuti ed utilizzati senza corretta giustificazione della spesa e con addebito del pregiudizio medesimo al Capogruppo, titolare in via esclusiva dell'obbligo di giustificare adeguatamente (alias, rendicontare) l'utilizzazione dei contributi erogati per il funzionamento complessivo del Gruppo (lett. a] dell'art. 3 L.R.C. n. 6/1972), e su ciascun Consigliere iscritto al Gruppo (ivi compreso, ovviamente, il Capogruppo) per ciò che riguarda l'utilizzazione dei contributi attribuiti per ciascuno di essi (lett. b] dell'art. 3 L.R.C. n. 6/1972). Nel contempo, attribuzione al Capogruppo, a titolo di colpa grave e con carattere di sussidiarietà (per ragioni di giustizia sostanziale), di un'incidenza sino alla concorrenza di una certa percentuale dell'importo totale dei contributi erogati agli altri Consiglieri componenti del Gruppo in assenza di giustificazione o comunque in relazione a spese non inerenti specificamente l'attività di funzionamento ex art. 3 L.R.C. n. 6/1972 -

Sentenza n. 698/2016 - *IDEM C.S.*

Sentenza n. 583/2016

Dichiarazione d'inammissibilità per difetto di giurisdizione contabile, con contestuale dichiarazione della sussistenza di giurisdizione ordinaria, della domanda di condanna di un soggetto non legato da rapporto di servizio alla P.A., avanzata dall'ufficio di Procura, alla rifusione all'INPS di ratei pensionistici relativi al trattamento intestato ad altro soggetto ed illecitamente introitati.

Sentenza non definitiva-ordinanza n.584/2016

Rigetto dell'istanza e dell'eccezione formulate in via pregiudiziale, accoglimento parziale dell'eccezione di prescrizione e ordine di acquisizione della documentazione attestante le erogazioni effettuate nel periodo ottobre 2009/ottobre 2014 ai vari titoli, ritenuti dall'Ufficio di Procura integranti documento erariale, in relazione all'attività svolta da una società interamente partecipata da un Comune -

Sentenza n. 587/2016



Riconoscimento dell'illiceità dell'espletamento da parte del convenuto, **medico dipendente INPS**, di plurimi incarichi di perizia medico-legale presso una serie di compagnie assicurative in carenza di qualsivoglia autorizzazione, con conseguente violazione dell'art. 53 d.lgs. 165/2001 e delle correlate previsioni regolamentari interne adottate dall'INPS nel regolamento in materia di incompatibilità e svolgimento di incarichi esterni in vigore dal 01-02-2012; quantificazione della somma a tale titolo dovuta dal convenuto, nell'importo percepito dal medico per incarichi conferitigli dal 01-03-2012 sino a tutto il 2013, al netto delle ritenute fiscali equitativamente quantificate ai sensi dell'art. 1226 c.c.; esclusione di responsabilità, per difetto di colpa grave, in riferimento al periodo anno 2009/luglio 2010 –

Sentenza n. 596/2016

[Comune di Napoli mancata riscossione multe]

La decisione affronta la complessa questione della **mancata riscossione, nel Comune di Napoli**, di ingenti somme derivanti da migliaia di violazioni del codice della strada, risultate non contestate e/o non notificate nel periodo compreso tra il 2002 e il 2007.

Il danno azionato è stato riconosciuto sussistente nella quantificazione alternativa prospettata dalla Procura, ovvero sia in termini di mancata redditività delle somme non introitate dall'amministrazione comunale, da calcolare anno per anno (dal 2003 fino alla data di emissione dell'invito a dedurre) sulla base del saggio medio di rendimento dei titoli di Stato: l'ammontare originario determinato in € 9.456.838,68, è stato ridotto in esercizio del potere riduttivo al minor importo di € 5.674.103,00 (arrotondato con esclusione dei decimali). Questa opzione ermeneutica si pone in linea di continuità con altre pronunce rese dalla Sezione su questioni omologhe, che hanno trovato conferma in sede di Appello.

Sono stati condannati, pro quota, i responsabili del CED e del Settore legale del servizio di Polizia municipale, i Comandanti del Corpo dei vigili urbani e l'Assessore al bilancio (esenti da addebito i tre Assessori alla mobilità del comune di Napoli). Nella motivazione sono sviluppate



ampie argomentazioni afferenti alle funzioni e responsabilità dei soggetti evocati, con particolare riferimento ai Comandanti p.t. del Corpo dei di Polizia Locale, nonché dell'Assessore al Bilancio.

L'azione erariale si correla agli esiti di un'indagine amministrativa condotta all'interno del Comune di Napoli, che ha avuto ad oggetto l'analisi delle molteplici gravi criticità riscontrate nella gestione degli atti della Polizia Municipale, tra le quali è stata particolarmente approfondita quella afferente all'elevatissimo numero di verbali di contestazione di infrazioni restituiti all'amministrazione per mancata notificazione, non più lavorati dai competenti uffici, per la ricerca e soluzione dei problemi che avevano precluso il regolare invio, in funzione della effettuazione nei tempi di legge di una nuova notifica al cittadino. Oltre che di un ulteriore contingente di verbali infruttuosamente trattati da Poste Italiane e non contestati dall'Amministrazione ai fini del recupero delle somme non introitate.

Sentenze n. 675/2016 e n. 676/2016

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sui giudizi di responsabilità promossi nei confronti dei **Consiglieri regionali** non ravvisandosi alcuna violazione del principio consacrato nell'art. 122 Cost. Alla luce dei più recenti e ormai uniformi arresti della Consulta e della Corte di cassazione, è stato chiarito che la disposizione costituzionale rappresenta una guarentigia posta a presidio dell'indipendenza e dell'autonomia dei consiglieri eletti che, purtuttavia, è di stretta interpretazione, in quanto derogatoria alla regola dell'ordinario controllo giurisdizionale. Della primaria funzione legislativa e di quella comprimaria di indirizzo politico e di controllo costituiscono espressione gli atti che riguardano direttamente l'organizzazione degli uffici e dei servizi (sia per quanto concerne l'articolazione delle strutture e della fornitura dei mezzi necessari, sia per quanto concerne il personale) e le modalità di svolgimento dell'attività dell'Assemblea, nulla del genere è dato ravvisare nell'utilizzazione dei contributi finanziari dei quali godono i singoli consiglieri regionali o i gruppi. Né il sindacato giurisdizionale può determinare una violazione del principio di "separazione dei poteri"



in quanto Il controllo di inerenza della spesa, in sede di accertamento della responsabilità contabile viene in rilievo come *«verifica della violazione della normativa sulla contribuzione pubblica ai gruppi consiliari che integra una species di condotta contra ius, la quale, laddove causativa di danno erariale, costituisce l'oggetto dell'accertamento nel giudizio di responsabilità»* (Corte cost. 235/2015).

Notizia concreta e specifica di danno ex art. 17 comma 30 ter d.l. 78/2009 è anche quella appresa da articoli giornalistici purché sia connotata dalle caratteristiche tratteggiate dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti (sentenza n. 12/QM/2011). L'organo nomofilattico ha chiarito che l'espressione utilizzata dal legislatore deve intendersi riferita ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l'indagine del PM contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato. Il nucleo centrale della nozione appare il fatto dannoso individuato nei "tratti essenziali", tali essendo la condotta omissiva o commissiva, l'evento pregiudizievole per l'erario ed il nesso causale.

Le risorse stanziare nel Fondo di cui all'art. 40 l. r. 18/2000, oltre ad essere pubbliche, hanno vincolo di destinazione, in quanto finalizzate all'acquisizione di beni e servizi (comprese le collaborazioni esterne) necessari all'assistenza all'iniziativa legislativa del singolo consigliere regionale. Le spese anticipate possono essere rimborsate soltanto previa consegna agli uffici regionali competenti dell'autocertificazione che costituisce il titolo per accedere al Fondo e contiene la dichiarazione, sotto la responsabilità del sottoscrittore, dell'inerenza della spesa alla finalità prescritta, con relativa quantificazione.

La natura forfettaria del rimborso non ne altera la finalità che si identifica pur sempre con l'esigenza di remunerare costi sostenuti per meglio adempiere il proprio mandato elettorale. Il cd. "forfait", nel caso di specie, non è agganciato ad alcun parametro normativo predeterminato (la norma regionale ne indica esclusivamente il tetto massimo, ai fini della distribuzione del Fondo a tutti i gruppi in



proporzione agli iscritti) e, dunque, indica più semplicemente il metodo “sintetico” (e non analitico o a piè di lista) utilizzato per accedere alle risorse sulla base dell’indicazione complessiva e responsabile dell’avente diritto.

La finalizzazione della spesa pubblica per rimborsi impone un obbligo di previa rendicontazione, secondo il metodo analitico, e di successiva documentazione, ove richiesto, secondo il metodo sintetico. Integra colpa gravissima la condotta del consigliere regionale che esibisce un’autocertificazione al fine di ottenere il rimborso forfetario di somme, senza avere alcuna cura nella raccolta e nella conservazione della documentazione atta a provare l’an e il *quantum* della restituzione. Non possono costituire prova esimente le mere autocertificazioni da parte dei presunti terzi collaboratori, privi di riscontro contabile ovvero gli scontrini fiscali relativi a spese delle quali non è possibile rintracciare la connessione all’attività legislativa svolta.

Sentenza n. 697/2016

La sentenza in esame ha disposto la condanna di taluni convenuti (per il complessivo importo di euro 254.554,68) e l’assoluzione di altri, con riferimento a plurime vicende concernenti la **gestione del patrimonio immobiliare dell’ASL Na 1** (mancata riscossione di canoni locatizi caduti in prescrizione, mancata immediata disponibilità di canoni non ancora caduti in prescrizione, mancata messa a reddito di immobili, risarcimento oneroso pagato a seguito di contenzioso arbitrale, risultato infausto per l’ASL, con l’impresa affidataria dei lavori di ristrutturazione di un immobile, destinato a futura sede di rappresentanza aziendale).

Tutto ciò dopo aver:

a) riconosciuto la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti della società privata incaricata della gestione del predetto patrimonio e della riscossione delle relative entrate (onde la riconosciuta qualità di agente contabile) per conto dell’Ente pubblico;

b) dichiarato l’inammissibilità dell’atto di citazione adottato nei confronti della predetta società, a ragione del mancato svolgimento dell’audizione personale, nonostante la richiesta formulata in tal senso;



c) legato la decorrenza del termine quinquennale di prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa, per l'ipotesi di mancata riscossione di entrate cui la P.A. ha diritto, al momento in cui le stesse divengono non più recuperabili, a ragione della perdita definitiva del relativo diritto di credito;

d) negato la sussistenza di un danno erariale certo ed attuale in presenza di entrate non riscosse ma comunque non (ancora) irrecuperabili.

Sentenza non definitiva-Ordinanza n. 1/2017

Sono state respinte le eccezioni d'inammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio e di prescrizione dell'azione di responsabilità intrapresa dall'Ufficio di Procura ed è stata ordinata l'acquisizione, a cura della Procura Regionale, della sentenza da pronunciare a definizione del primo grado del giudizio penale avente ad oggetto i medesimi fatti dedotti nel medesimo procedimento di responsabilità amministrativo-contabile, riguardante la **totale inutilità del progetto di “sistemazione e messa in sicurezza del piano viabile della strada provinciale nr. 108 Casalvelino-Celso”**-

Sentenza n. 2/2017

Si è statuito il proscioglimento dagli addebiti contestati ai soggetti ivi convenuti, in relazione al pregiudizio erariale asseritamente derivato dall'**omessa riduzione, per il biennio 2011/2012, del compenso** del Commissario di Governo delegato, in base all'OPCM n. 3654/2008 (e s.m.i.), a fronteggiare lo stato di criticità in materia di bonifiche dei suoli, delle falde e dei sedimenti inquinati e di tutela delle acque superficiali della Regione Campania -

Sentenza n. 4/2017

Sono state respinte l'istanza d'integrazione del contraddittorio e le eccezioni d'inammissibilità dell'atto di citazione e di prescrizione dell'azione di responsabilità intrapresa dall'Ufficio requirente ed è stata statuita la (parziale) condanna del soggetto convenuto nel medesimo giudizio in relazione ad alcune determinate da questi emanate nell'anno 2010 quale Responsabile del Settore LL.PP. di un Comune, riguardanti



talune opere pubbliche realizzate ed aventi ad oggetto l'**erogazione di incentivo per la progettazione al personale interno all'Ente** ai sensi dell'art. 92, comma 5°, d.lgs. 163/2006, ritenuta **eccedente la misura consentita** *ex lege* nel caso di progettazione affidata a tecnici esterni.

Sentenza n.36/2017

“Per costante giurisprudenza di legittimità sussiste la giurisdizione contabile in ipotesi di illegittimo uso di finanziamenti pubblici a soggetti privati, sicchè, ove il privato con il suo comportamento incida negativamente sull'attuazione di un programma imposto dalla PA e alla cui realizzazione è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, egli realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre il finanziamento ad imprese più meritorie) danno di cui deve rispondere innanzi al giudice contabile (tra le tante, SS.UU. sent. n. 4511 del 1/3/2006). Il giudice penale ha invero ritenuto che, nell'aprile del 2010, essendo stati i beni oggetto delle fatture, di cui ai capi di imputazione, consegnati presso, il programma di investimento potesse dirsi completato, con conseguente difetto del dolo penale. Tale valutazione, oltre a non apparire condivisibile (essendo emerso incontestabilmente dagli atti come alcuni beni strumentali fossero stati rinvenuti presso l'abitazione privata dell'imputata), non vincola il giudice contabile, il cui accertamento ha ad oggetto la sussistenza degli elementi costitutivi dell'illecito amministrativo, quale produttivo di un pregiudizio per la finanza pubblica, figura ontologicamente non coincidente con l'illecito penale. Come già innanzi evidenziato, la Procura contabile ha contestato ai convenuti specifici comportamenti illeciti, commessi nel corso dell'iter procedimentale volto all'erogazione del **contributo (sovrapproduzione delle opere ammesse a finanziamento, false dichiarazioni** negli atti posti a fondamento delle richieste di erogazione delle rate dello stesso). Tali comportamenti, come di seguito stigmatizzati ed accertati, integrano la figura dell'illecito amministrativo-contabile, causativo di danno erariale, a prescindere dalle valutazioni concernenti l'illecito penale, valutazioni che, in ogni caso, il giudice contabile può anche non condividere e da L'entità del



nocumento coincide con l'intero importo del finanziamento erogato, attesa sia l'assenza dei requisiti previsti per l'ottenimento del contributo nella misura richiesta, sia -conseguentemente- la mancata utilizzazione di almeno parte delle agevolazioni purtuttavia concesse per i fini per i quali esse erano preordinate, così sottraendosi risorse economiche a ben più meritorie iniziative di risanamento e rilancio imprenditoriale (sulla ontologica sussistenza del danno erariale in questi casi, v. Cass. SS.UU., n. 4511/06). Va inoltre rilevato che, ai sensi dell'art. 75 del DPR 445/2000, "qualora...emerge la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguiti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera". L'utilizzo di false dichiarazioni sostitutive fidefacienti per l'ottenimento di contributi pubblici è dunque sanzionato con la decadenza dal beneficio medesimo, decadenza da intendersi, in difetto di specificazione normativa, quale integrale, sicchè la ditta dovrebbe necessariamente incorrere nella perdita totale del finanziamento. Il contributo, trattenuto non iure, rappresenta quindi un esborso ingiustificato per la parte erogante (in termini, v. Corte Conti, Sez. Campania, nn. 479/2011 e 672/2012).

1.1 Ordinanze cautelari per sequestro conservativo

A dimostrazione dell'effettività dell'azione recuperatoria della Corte dei conti in Campania può essere portato anche un ulteriore dato, cioè l'ammontare ad **euro 21.591.404,37** delle somme sottoposte nel 2016 a **sequestro conservativo** a garanzia delle ragioni erariali.

Ciò significa che alle condanne pronunciate dalla Corte dei conti in Campania segue il reale recupero delle somme sottratte alla Comunità anche attraverso la trasformazione automatica dei sequestri in confische.

Il rigore nell'adozione di tali provvedimenti, a seguito di procedimenti sottoposti alle più elevate garanzie, si rileva dalla lettura delle ordinanze più rappresentative.

Ordinanza n. 2/2016



Sussiste la giurisdizione della Corte contabile nel giudizio promosso dalla Procura contabile nei confronti degli amministratori della società “Castellammare di Stabia Multiservizi” S.p.A. (nata per incorporazione della società “Multiservizi S.p.A.” nella società ASM) operante in regime di *in house providing*. La **clausola di apertura al capitale privato** non esclude l’affidamento in “house” alla luce dei più recenti interventi normativi comunitari e arresti giurisprudenziali di questa Corte (cfr. I Sezione Appello sent. n. 178/2015). In attesa di attuazione delle direttive comunitarie e in nome del principio di leale collaborazione, incombe un dovere di *stand-still*, nel senso che il legislatore nazionale, nel periodo intercorrente tra la pubblicazione della direttiva nella GUUE e il termine assegnato per il suo recepimento, deve evitare qualsiasi misura che possa compromettere il conseguimento del risultato (C. giust. 18 dicembre 1997, C-129/96, Inter-EnvironnementVallonie), così come il giudice deve evitare qualsiasi forma di interpretazione o di applicazione del diritto nazionale da cui possa derivare, dopo la scadenza del termine di attuazione, la messa in pericolo del risultato voluto dalla direttiva (C. giust. UE, 15 aprile 2008, C-268/08, Impact). Il requisito della **prevalenza dell’attività** in favore dell’Ente socio non può ritenersi elisa dal mero riferimento statutario alla possibilità di effettuare “trasporto privato” (criterio utilizzato dal giudice civile del fallimento). La società, infatti, ha un oggetto plurimo, in quanto destinataria della gestione e dell’organizzazione sia del trasporto pubblico urbano sia della raccolta e smaltimento r.s.u. e non v’è dubbio che l’ambito territoriale delle predette attività coincida con quello comunale. La giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla cd. «attività prevalente» ha indicato quale elemento necessario per la sussistenza della relazione in house che l’ente controllato «realizzi la parte più importante della propria attività con l’ente o con gli enti locali che la controllano» (sentenza Teckal, 18 novembre 1999, in C-107/98, par. 50). Il requisito del controllo analogo, salva migliore valutazione e prova in fase di merito, può dirsi verosimilmente sussistente alla stregua dei dati documentali forniti dalla Procura. Non v’è dubbio che, a fronte di un assetto Statutario scarno,



quasi del tutto appiattito sugli schemi puramente civilistici di una società per azioni di diritto privato, fuorché la nomina diretta degli amministratori da parte dell'Ente socio ex art. 2449 c.c. (tradizionalmente ritenuto insufficiente ex se a radicare il controllo in esame), elementi ben più significativi si rinvenivano nel contratto di servizio e nelle delibere comunali di cui alla relazione della Guardia di finanza. In particolare, l'attività di raccolta, trasporto e smaltimento appare disciplinata come un vero e proprio servizio "comunale" sia pure espletato a mezzo dell'ente societario la cui gestione, lungi dal porsi come frutto di autonome scelte degli organi deliberativi, è fortemente condizionata all'osservanza degli obblighi e all'assoggettamento della vigilanza da parte del Comune socio.

Sussistono, infine, i presupposti per la misura cautelare richiesta. In punto di *fumus boni juris*, appare verosimilmente fondata la pretesa risarcitoria promossa nei confronti degli amministratori della società che hanno illegittimamente erogato compensi per consulenze esterne e assunzioni in violazione dell'art. 18 del D.L. n. 112/2008 conv. L. n. 133/2008, che, proprio per le società a totale partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali, sanciva l'obbligo di definire "*con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*".

Deve essere confermato il sequestro conservativo disposto con decreto presidenziale, trovando riscontro positivo anche la verifica del *periculum in mora*. A tal fine, al giudice della cautela è affidato il compito di valutare elementi presuntivi ma di carattere oggettivo, quali la sproporzione tra il valore del credito vantato e quello dei beni aggrediti nonché la presumibile impossibilità di ristoro pieno e integrale, mentre non è affatto richiesta la realizzazione di concreti atti di disposizione del patrimonio (posto che la tutela cautelare è proprio funzionale alla relativa inefficacia).

Ordinanza n. 91/2016

Appare sufficientemente provato, ai fini della verosimile fondatezza della pretesa dedotta, che tutti i dipendenti dell'Azienda Ospedaliera San



Giovanni di Dio e Ruggi D’Aragona di Salerno, abbiano tenuto comportamenti lassisti, in totale dispregio degli obblighi di servizio. L’incrocio tra le risultanze degli appostamenti di videosorveglianza e i rilievi effettuati in sede di pedinamento, ha consentito l’agevole conclusione che i convenuti hanno preordinato e recidivato condotte assenteistiche, senza alcuna giustificazione relazionata all’adempimento delle mansioni ovvero a presunti ordini di servizio dei quali non v’è prova (in relazione almeno ai convenuti costituiti). L’art. 55 quinquies comma 2 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 introdotto dalla cd. “Riforma Brunetta” (art. 69 del D.Lgs. n. 150/2009), reca una fattispecie di **responsabilità sanzionatoria c.d. “pura”**, laddove sancisce, per i casi di false attestazioni o certificazioni di presenza in servizio da parte di pubblici dipendenti, l’obbligo di risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione. Nel caso di specie appare, altresì, verosimilmente fondata la contestazione di un **danno da “disservizio attuale”** già maturato, consistente nell’assenza o riduzione della prestazione lavorativa posta al diretto “servizio” della collettività.

L’Azienda erogatrice di servizi sanitari e, soprattutto, di cure ai pazienti deve poter garantire in ogni momento le prestazioni mediche e l’assistenza di cui il malato necessita; in quest’ottica, l’assenteismo fraudolento determina ex se “un danno da disfunzione organizzativa che ricade anche sull’utente del servizio pubblico”. Il servizio è solo “apparente” o, comunque, “desostanziato”. Diversamente, appare allo stato degli atti priva di idonei riferimenti probanti quella posta risarcitoria definita dallo stesso inquirente come **danno da disservizio “futuro”**, del quale gli odierni invitati dovrebbero rispondere ex art. 1225 c.c. Fermo restando che la norma invocata è certamente applicabile anche in questa sede, stante la natura contrattuale dell’inadempimento dedotto, deve rilevarsi che tale conseguenza dannosa (imprevedibile secondo la prospettiva attorea) non risulta adeguatamente asseverata. Una volta adottati i provvedimenti disciplinari dedotti, quali il licenziamento e la sospensione dalle mansioni, il protrarsi dello stato di disorganizzazione



nel quale verserebbe l'Azienda deve essere oggetto di adeguato riscontro probatorio a carico della stessa Procura, soprattutto al fine di escludere ogni possibile inerzia colposa della stessa amministrazione nella causazione di tale voce di danno.

Ordinanza n. 121/2016

Deve essere rigettata il ricorso promosso in sede di reclamo ex art. 668 *terdecies* c.p.c. in mancanza dei dedotti *errores in iudicando* nei quali sarebbe incorso il giudice designato. Il sequestro cautelare deve essere confermato, sia pure fino a concorrenza di una somma ridotta, sui beni di proprietà del presidente del CAT Centro di Assistenza Tecnica "Napoli Partenope" quale soggetto attuatore di progetti per conto della Confcommercio, finanziati dalle CCCIA Napoli. La società e per essa il suo legale rappresentate avrebbe effettuato indebite erogazioni, negli anni dal 2009 al 2014, di **contributi di scopo** finanziati con fondi pubblici, in violazione delle regole previste dalle fonti regolamentari vigenti per le Camere di commercio e in assenza della richiesta documentazione ovvero in presenza di documentazione non veritiera.

Ordinanze nn. 80-81-82-83 del 2016

Le predette ordinanze hanno confermato i decreti presidenziali di sequestro in relazione ad ipotesi di danno connesse alla **concessione in comodato e/o locazione, in favore di Enti e/o Associazioni di varia natura, degli immobili di proprietà del Comune di Napoli.**

Ordinanza collegiale n. 154/2016

Con la predetta ordinanza, la Sezione, in sede di reclamo avverso l'ordinanza monocratica n. 63/2016 che aveva radicalmente escluso l'ammissibilità dell'azione cautelare proposta ex **art.700 c.p.c.** dalla Procura erariale innanzi al giudice contabile, ha riconosciuto la ammissibilità della predetta azione, se incidente su **attività non discrezionale della P.A.**

Ordinanza 183/2016

Con la predetta ordinanza, la Sezione ha provveduto ad ordinare la cancellazione del vincolo cautelare rimasto in essere, nonostante l'intervenuta revoca dell'originario provvedimento di sequestro.



Ordinanza 155/2016 (PUBBL. IL 14/06/2016 - SEQUESTRO) - conferma del decreto presidenziale autorizzativo del sequestro conservativo ante causam in danno di dirigente medico specialistico presso una ASL quale Primario di Nefrologia di U.O.C. di Emodialisi, in relazione a prestazioni professionali effettuate in violazione al vincolo di esclusività o comunque erogate senza autorizzazione dal 1998 al 2014 –

Ordinanze cautelari nn. 219/220 del 12/09/2016 e 255 del 6/10/2016 (giudizio n. 65825)

[ANM – azienda napoletana mobilità]

I richiamati provvedimenti sono interessanti perché concernono istanze di dissequestro di cespiti vincolati appartenenti a convenuti in giudizio sul quale è intervenuta la declaratoria di difetto di giurisdizione della Corte di cassazione (l'ordinanza n. 11385, depositata il 31/05/2016). In particolare viene affrontata la tematica dei presupposti di proponibilità di tale domanda ai sensi dell'art. 669 decies c.p.c., in rapporto alla normativa regolatrice dell'istituto della *translatio iudicii*. Ciò anche avendo riguardo a profili di diritto intertemporale, a fronte – da un lato - dell'approvazione del nuovo Codice della giustizia contabile, intervenuta nelle more dei predetti giudizi e – dall'altro – dell'avvenuta proposizione di giudizio civile verso i medesimi istanti da parte della società ANM, per gli stessi fatti contestati dal Requirente contabile.

In particolare si sono rese le seguenti affermazioni di principio.

“.. è stata affermata la riconducibilità della pronuncia negatoria della giurisdizione nell'alveo delle circostanze sopravvenute dirimenti previste dalla norma citata, come tali legittimanti la domanda de qua (cfr. comma 2: “Quando il giudizio di merito non sia iniziato o sia stato dichiarato estinto, la revoca e la modifica dell'ordinanza di accoglimento, esaurita l'eventuale fase del reclamo proposto ai sensi dell'articolo 669-terdecies, possono essere richieste al giudice che ha provveduto sull'istanza cautelare se si verificano mutamenti nelle circostanze o se si allegano fatti anteriori di cui si è acquisita conoscenza successivamente al provvedimento cautelare”).”

Si è posto, inoltre, in rilievo che la pronuncia negatoria della giurisdizione *“costituisce una causa di estinzione del giudizio per così dire necessitata, risultando il Giudice verso cui è pronunciata privo di ogni ulteriore potere*



decisionale sulla res controversa: nei descritti termini la statuizione de qua rappresenta una circostanza sopravvenuta senz'altro decisiva rispetto alla misura cautelare che sia stata adottata da quel medesimo Giudice, potendo legittimamente esser posta a fondamento di un'istanza di revoca della stessa.”

Si è altresì sottolineato sul punto come lo strumento processuale offerto dall'art. 669 decies c.p.c. trovi precipuo ed autonomo spazio applicativo nel giudizio contabile accanto alle norme che disciplinano l'istituto della translatio iudicii (art. 59 della Legge n. 69/2009), dal momento che per tale giudizio non è dettata alcuna previsione specifica in merito alla “sorte” del provvedimento cautelare che ivi sia stato adottato, quando questa Corte venga riconosciuta priva di giurisdizione sulla domanda.

Tale ultima valutazione si correla alla circostanza che i predetti giudizi sono stati incardinati prima dell'entrata in vigore del codice della giustizia contabile che invece reca una norma espressa dedicata alla questione, sostanzialmente omologa a quella già introdotta nel processo amministrativo dall'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 104/2010, alla stregua della quale “7. Le misure cautelari perdono la loro efficacia trenta giorni dopo la pubblicazione del provvedimento che dichiara il difetto di giurisdizione del giudice che le ha emanate. Le parti possono riproporre le domande cautelari al giudice munito di giurisdizione.”

Così infatti anche l'art. 17 del d.lgs. n. 174 del 24/06/2016 (pubblicato in G.U. del 7/09/2016), recante il “Codice della Giustizia contabile”, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge n. 124/2015. Il codice tuttavia è entrato in vigore successivamente ai provvedimenti in questione e, quindi non risultava vigente.

Nell'ultimo dei giudizi citati è stato affrontato anche il tema degli effetti dell'incardinamento del giudizio civile in riassunzione, avvenuto nel corso dello stesso (dopo la proposizione dell'istanza ma prima dell'udienza di discussione in camera di consiglio): la questione è stata risolta affermando l'improcedibilità sopravvenuta dell'istanza di revoca, quale effetto della definitiva spoliatura di qualunque potestas decidendi



in capo a questa Corte una volta instaurato il giudizio dinanzi al giudice riconosciuto dalla Corte di cassazione munito di giurisdizione.

2. I conti giudiziali

Nonostante la scarsità di mezzi e di personale di magistratura ed amministrativo, nel secondo semestre del 2016 l'attività della Sezione è stata caratterizzata dall'attuazione dell'ambizioso programma di valorizzazione, nell'ambito delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, del giudizio di conto sottoponendo ad esame i conti giudiziali degli agenti contabili dello Stato e degli Enti locali ricadenti nel territorio regionale.

Si tratta d'altra parte di una procedura a carattere necessario, volta a garantire in forma giurisdizionale l'interesse oggettivo alla regolarità delle gestioni finanziarie e patrimoniali degli enti pubblici, in attuazione di un principio generale dell'ordinamento che non tollera deroghe (Cfr. C. Cost., Sent. 110 del 17-26 giugno 1970; Sent. 63 del 16-23 maggio 1973; Sent. 114 del 7-21 maggio 1975; Sent. 1007 del 26 ottobre-3 novembre 1988; Sent. 292 del 12-25 luglio 2001).

Quello dei conti giudiziali è un settore funzionale della Corte nato, prima di altre e più "moderne" forme di controllo, contestualmente alla giurisdizione contabile e ad essa logicamente collegato. Questo ne spiega il senso, la storia e le origini e dissolve i dubbi sull'apparente incompatibilità con la funzione giurisdizionale nella quale è incardinato.

Il rafforzamento dell'attività in questo ambito, che passa anche attraverso l'allargamento della sua sfera d'azione ai conti degli agenti consegnatari delle quote di partecipazioni pubbliche, ha permesso di far emergere situazioni di preoccupante incuria nell'amministrazione e successiva rendicontazione delle risorse pubbliche.

Non si può omettere, a questo proposito, la fondamentale precisazione che l'attività dell'Ufficio conti è indirizzata non di rado – prima ancora che all'esame contabile – al ristabilimento di una corretta prassi di formazione e soprattutto conservazione della documentazione presso gli archivi dei Servizi Finanziari, il che è indubbiamente funzionale



all'obiettivo di ottenere un più oculato e consapevole impiego del denaro pubblico di pertinenza del singolo ente.

Sulla stessa traiettoria si colloca il tentativo di istituire un raccordo operativo quanto più possibile ramificato, aggiornato e dinamico con le singole amministrazioni sul territorio, alle quali va dato atto di patire una quasi cronica mancanza di risorse economiche ed umane, insieme agli effetti di una scarsa sensibilità politica per la formazione e l'aggiornamento professionale del personale addetto alla programmazione ed ai servizi finanziari.

A questo dato, va aggiunta un'altra importante rilevazione emersa dall'attività sui conti giudiziali in altre sedi, che sarà tenuta presente nelle prossime analisi sistemiche a livello giurisdizionale: il ricorso, da parte delle amministrazioni, a figure professionali fiduciarie del vertice politico, che vengono rese destinatarie di responsabilità gestorie – soprattutto nel settore delle partecipate pubbliche – senza una solida continuità temporale, con scarsa attitudine ad addentrarsi nelle effettive dinamiche societarie sulla cui partecipazione sono chiamate a sorvegliare e, non di rado, in situazioni di incompatibilità con altri incarichi già ricoperti presso l'amministrazione.

Le ricadute in termini di pianificazione, gestione e riscontro interno del portafoglio degli investimenti sono di tutta evidenza. Da questo punto di vista, la recente legislazione in tema di dismissioni promette di apportare indubbi benefici rispetto a situazioni di non responsabile condotta gestoria.

Un miglioramento del confronto quotidiano tra gli uffici dei Magistrati relatori e le amministrazioni controllate potrà forse venire da un nuovo e più efficiente sistema informatico per il deposito, l'esame e il riscontro sui conti giudiziali: il SIRECO, già operativo su base volontaria e sperimentale sulla piattaforma informatica della Corte.

Anche per le nuove forme di interazione, tuttavia, è indispensabile una volontà collaborativa e uno sforzo di aggiornamento che va coordinato e coltivato con instancabile spirito di partecipazione da parte di tutti i funzionari coinvolti, dall'una e dell'altra parte del processo di controllo.



Infine, per dare un effettivo significato a questa analisi e renderla di stimolo ad una comune riflessione, pare indispensabile collocare queste informazioni nel contesto normativo in cui l'attività dell'Ufficio conti si inserisce: un quadro complessivo in cui l'accentuazione dei vincoli internazionali di stabilità finanziaria e l'intensificarsi degli interventi legislativi di contenimento della spesa pubblica moltiplicano gli adempimenti contabili a carico degli enti nonché i livelli di controllo cui gli stessi sono assoggettati. Ciò produce, non di rado, condotte confuse e sovrapposizioni dannose che incoraggiano alla negligenza, allentano la catena fiduciaria tra comunità amministrata, amministratori e organi di controllo e minacciano, in ultima analisi, di compromettere lo spirito di leale collaborazione che dovrebbe ispirare l'interazione tra soggetti pubblici.

Volendo addentrarsi nell'illustrazione delle singole violazioni emerse in esperienze svolte in altre sedi, ma ben importabili in Campania, può innanzitutto evidenziarsi come esse siano raggruppabili in due macro-aree logiche: violazioni di metodo e violazioni di merito contabile, con la precisazione che il potere di censura spettante alla Corte in questo secondo ambito è limitato alle sole fattispecie che ridondino ad incongruenze nelle poste contabili.

Nella prima area rientrano abitudini di **scorretta contabilizzazione**, come l'accettazione, in fase di parifica, di giustificativi di spesa compilati in modo carente o non corretto; la formazione di documenti contabili temporalmente disallineati rispetto ai periodi di riferimento; l'imputazione di spese a categorie tipologiche non coerenti rispetto alla natura delle spese stesse.

Le **gestioni economali**, ad esempio, sono quelle in cui il rischio di non corretta utilizzazione della risorsa pubblica è più immediato, in ragione della pronta liquidità che caratterizza lo stanziamento. La procedura di spesa economale, infatti, è articolata in senso inverso rispetto a quella ordinaria, e questo determina che la prima fase del procedimento stesso sia proprio il pagamento. Posto questo dato di fatto, l'immediata prossimità dell'agente contabile al vertice politico



dell'ente lo espone a sollecitazioni di spesa non sempre coerenti con la programmazione finanziaria e con quanto stabilito dai regolamenti di contabilità circa le tipologie di intervento consentite.

La conseguenza pratica è che i reintegri del fondo economale vadano a finanziare spese non urgenti, o non minute, o ancora non coerenti con le categorie contabili previste per le gestioni economali.

Per avere contezza di quanto negativamente possano influire queste incongruenze in termini di servizi pubblici resi, si può fare riferimento a settori di particolare richiamo nell'attuale dibattito pubblico, come quello della **sanità**, dove dal non corretto utilizzo delle risorse, anche le più minute, possono conseguire disservizi che sono percepiti con intensità e irritazione tanto maggiori quanto più si fanno immediati e vicini al vissuto quotidiano.

Quanto alle gestioni di **tesoreria**, la pratica ha evidenziato che la maggioranza delle violazioni formali, legate alla corretta interpretazione ed applicazione del regolamento contrattuale di cui alle convenzioni di tesoreria, porta in realtà conseguenze contabili di non poco momento, dimostrando come la qualificazione giuridica di alcuni concetti contabili abbia ricadute più che immediate sul piano finanziario. In termini pratici, è abitudine non infrequente tra gli istituti bancari tesorieri quella di applicare – per le ipotesi in cui i saldi di cassa diventino negativi – commissioni di massimo scoperto non previste in convenzione. Ciò comporta l'addebito all'ente di interessi passivi non dovuti. Altrettanto diffusa è la prassi di applicare tassi di interesse, attivi o passivi, diversi da quelli negoziati, determinando per l'amministrazione esborsi più onerosi ovvero introiti meno consistenti in fase di liquidazione.

Vi è peraltro da evidenziare, in quest'ambito, un diverso atteggiamento degli istituti bancari nei confronti del servizio di tesoreria, un tempo più ambito che oggi. Con l'entrata in vigore del sistema di Tesoreria Unica, infatti, agli istituti cassieri non è più consentito trattenere i depositi delle amministrazioni – neanche quelli derivanti da entrate proprie come ad esempio i tributi locali – ma è anzi fatto loro obbligo di riversarli a scadenze fisse e assai ristrette presso la Banca d'Italia.



La conseguenza è che la funzione di tesoreria si risolve, nell'attuale sistema, in un'attività di mera conduzione dei flussi di cassa, scarsamente produttiva di interessi e quindi poco lucrativa per gli istituti bancari. Non di rado le procedure ad evidenza pubblica per l'aggiudicazione di questo genere di appalti vanno deserte e, in ogni caso, le offerte prevedono condizioni contrattuali meno privilegiate per le amministrazioni.

Tra gli agenti contabili della **riscossione**, ancora, è diffusa la prassi di riversare le esazioni con notevole ritardo rispetto alle scadenze concordate, con conseguenze di ordine sia contabile che sostanziale.

Da quest'ultimo punto di vista, è evidente il disagio di non poter disporre di risorse finanziarie spesso ingenti (si pensi solo alla riscossione delle tariffe di parcheggio); sul versante contabile, invece, è possibile addirittura monetizzare tale svantaggio in termini di mancata percezione di interessi di deposito.

Assume connotati ancora più marcati l'incuria gestoria nell'ambito delle **partecipazioni pubbliche**, un settore nel quale gli enti si sono spinti con un impeto che ha rasentato non di rado l'avventatezza, impegnando i propri bilanci in imprese economiche assai poco pertinenti con la missione istituzionale loro affidata e nella totale assenza di programmazione e riscontro interno.

Nella maggioranza dei casi, l'elencazione delle partecipazioni contenuta nei conti giudiziali è risultata incompleta, denunciando una percezione gravemente parziale da parte dell'amministrazione e determinando l'impossibilità non solo di una visione d'insieme sul portafoglio degli investimenti, ma altresì di un riscontro con le scritture contabili.

Quanto alla figura specifica dell'agente contabile consegnatario delle partecipazioni, molto spesso non è dato comprendere – vista la scarsità di documenti prodotti al momento della resa del conto – con quali atti e sulla base di quali istruzioni il firmatario dei conti giudiziali abbia effettivamente esercitato il ruolo di rappresentanza degli indirizzi espressi dall'amministrazione in seno agli organi di direzione delle diverse società, in quale modo abbia curato l'integrità degli investimenti pubblici nei



diversi settori d'intervento e, più in generale, come abbia svolto il mandato di raccordo tra amministrazione e società che la legge rimette alla sua figura.

Si è rilevata una tendenza a depositare conti che non soddisfano il parametro fondamentale dell'annualità, come principio contabile indefettibilmente posto a base della rendicontazione, raggruppandosi gli esercizi di riferimento e tenendo distinte le partecipazioni. Sono evidenti le conseguenze di queste irregolarità che rendono i conti menzionati, oltre che formalmente non rispondenti ai principi contabili descritti, inadeguati alla revisione, posto che non consentono un'apprezzabile visione complessiva del portafoglio delle partecipazioni facenti capo all'ente, anche in rapporto al conto annuale del patrimonio.

Riassumendo, la conclusione che è possibile trarre dai dati appena esposti è che, nell'ambito delle gestioni contabili, **il fenomeno che più dovrebbe impensierire la collettività** dei contribuenti non è la **sottrazione di denaro pubblico** tal quale o il suo impiego penalmente illecito, bensì l'**utilizzo contabilmente scorretto o non diligente** che ne viene fatto.

Tutto ciò si traduce in un danno per l'erario nella misura in cui determina maggiori spese o minori entrate per le amministrazioni, ovvero il non coerente impiego di risorse che potrebbero essere più proficuamente collocate in servizi di comune utilità.

Si ritiene infine di evidenziare alcuni dei provvedimenti giurisdizionali emessi nel corso del 2016.

Sentenza 419/2016

Dichiarazione di estromissione dal giudizio dell'AGCOM, per difetto di legittimazione passiva nel giudizio di conto de quo e dichiarazione di regolarità delle gestione contabile del tesoriere dell'AGCOM (filiale di Napoli n. 91 della Banca Intesa - San Paolo) relativa agli esercizi finanziari 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006 con discarico del medesimo tesoriere.

Sentenza non definitiva-Ordinanza 418/2016

Rigetto di talune eccezioni/rilievi pregiudiziali, dichiarazione di



estromissione dal giudizio dell'AGCOM, per difetto di legittimazione passiva nel giudizio di conto de quo e ordine di acquisizione 1- dei conti giudiziali, debitamente sottoscritti e parificati, o comunque con congrua illustrazione dei motivi per cui non dovessero esservi i presupposti per eseguire la parifica, dell'agente contabile (o del suo sostituto) del Servizio Economato dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - Sede di Napoli per gli esercizi finanziari 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006, nonché 2- di copia di note del marzo 2016 del Direttore del Servizio Bilancio e Contabilità dell'Autorità.

Sentenza n. 474/2016

Con la sentenza in questione, pronunciata in materia di giudizio di conto, la Sezione ha disposto il discarico dei conti degli agenti contabili.

Sentenza non definitiva-Ordinanza n.475/2016

Con il provvedimento in questione, pronunciato in materia di giudizio di conto, la Sezione, dopo aver rigettato le eccezioni preliminari, ha disposto il deposito, presso la Segreteria, dei conti, debitamente parificati, relativi alle gestioni interessate.

3.Giudizi ad istanza di parte

I giudizi ad istanza di parte sono una varia congerie di procedimenti intesi a risolvere controversie in materia di contabilità pubblica, che rappresentano il polmone espansivo della giurisdizione della Corte dei conti.

Le sentenze depositate nel 2016 ammontano a n.7, mentre le ordinanze e i decreti emessi sono stati solo n.2.

La scarsa conoscenza di tale tipologia di giudizi determina lo scarso utilizzo di tale rimedio da parte di privati e di pubbliche amministrazioni, tanto che nel 2016 sono stati introdotti solo n.7 giudizi del genere.

A scopo esemplificativo si propone la seguente sentenza emessa nel 2016 in una controversia che ha opposto la Gestione di Liquidazione della ex **Us1 15 di Caserta** nei confronti delle **Poste Italiane spa**, in qualità di terzo pignorato

Sentenza n.130/2016



Nei giudizi riuniti e rubricati ai n.n. 52217; 52218; 52219; 52220; 52221; 52222; 52223, definiti con la sentenza n.130/2016 instaurati ad istanza della Gestione di Liquidazione della ex Usl 15 di Caserta nei confronti delle Poste Italiane spa, in qualità di terzo pignorato avendo quest'ultimo gestito per svariati anni, il servizio bancoposta per conto del suddetto ente, l'attore ha chiesto il pagamento, a titolo di restituzione, di ingenti somme risultanti dagli importi di 96 procedure di esecuzione mobiliare, promosse ad istanza dei creditori dell'usl e dichiarate estinte.

In ciascuno dei citati giudizi le Poste Italiane spa ha eccepito in via preliminare il difetto di giurisdizione del giudice adito in favore del Giudice Ordinario; in particolare evidenziando, al riguardo, di non essere mai stata titolare del servizio di tesoreria della ex Usl 15 Caserta, essendo stata svolta tale funzione dall'ex Banco di Napoli ed essendosi la stessa limitata a detenere le somme, gestite dal tesoriere, nell'ambito del servizio di bancoposta; conseguentemente di non essere tenuta a rendere il conto, come confermato dalla sentenza del T.A.R. Campania che aveva dichiarato inammissibile il giudizio, instaurato nei suoi confronti, al fine di ottenere l'accesso alla documentazione relativa alle procedure esecutive intentate.

Con sentenze parziali, questa Sezione aveva ritenuto sussistente la propria giurisdizione sulle domande di accertamento del debito restitutorio delle Poste Italiane spa e con separate ordinanze aveva conferito mandato al Prefetto della Provincia di Caserta affinché nominasse un dirigente incaricato di accertare l'effettività del debito restitutorio delle Poste Italiane spa, subentrate all'ente Poste italiane, nei confronti della ricorrente.

Nel merito, la Sezione, preliminarmente ricondotti i presenti giudizi all'ambito delineato dall'art. 58 del R.D. n. 1038/1933 sugli "altri giudizi ad istanza di parte", ha chiarito come la peculiarità dei medesimi – è che si tratta di un ordinario giudizio di parti e non giudizio di responsabilità amministrativa, ragion per cui, in applicazione del principio dispositivo, parte attrice è tenuta a dare dimostrazione dell'an e del quantum della



pretesa vantata in giudizio, parte convenuta a dimostrare i fatti impeditivi ed estintivi della medesima, allegati in via di eccezione.

In applicazione di tali coordinate ermeneutiche, sulla scorta dei dati emersi in base alle relazioni peritali, non avendo le Poste rappresentato l'esistenza di ulteriori vincoli, rispetto a quelli afferenti le procedure esecutive indicate dalla gestione liquidatoria attrice, **è stato indicato in euro 916.938,28 l'obbligo restitutorio gravante sulle Poste nei confronti della gestione liquidatoria.**

4. I giudizi pensionistici

Per quanto riguarda il contenzioso pensionistico, nel corso del 2016, a fronte di n. 1937 giudizi complessivamente pendenti nell'anno ne sono stati definiti con sentenza n. 750, con un saldo finale di n. 2162 ancora pendenti al 31 dicembre 2016, considerando che sono stati definiti n.750 giudizi.

Risultano emanati **n. 568 sentenze, n. 259 ordinanze istruttorie (+ n. 29 di altro genere)**, n.1 sentenza non definitiva-ordinanza e n.9 a decreti di estinzione.

Sono stati **depositati nell'anno n.975 ricorsi**, che hanno portato il numero dei giudizi pensionistici in attesa di trattazione a **n. 2162.**

Come è ormai ben noto, in attuazione della riforma operata con l'art. 5 della legge 21 luglio 2000, n. 205, sostanzialmente confermata dal nuovo Codice della Giustizia Contabile, la giurisdizione della Corte dei conti in materia pensionistica - che ha natura di esclusiva - viene esercitata eminentemente in composizione monocratica (c.d. "giudice unico delle pensioni").

I giudizi pensionistici su cui la Sezione è chiamata a pronunciarsi riguardano, prevalentemente, ricorsi in materia di pensioni civili e, in misura minore, di pensioni militari o di guerra.

Anche nel corso del 2016, mentre è stato ribadito l'orientamento dei giudici unici della Sezione con riferimento ai presupposti per l'adozione di provvedimenti cautelari (c.d. sospensive), sono state



riproposte le analoghe questioni prospettate nel corso del 2015, alla cui relazione si rinvia.

Si segnalano alcune pronunce adottate nel corso dell'anno in materia previdenziale su determinate questioni di rilievo.

Variazioni annuali dell'indennità integrativa speciale nella misura del 100%, a decorrere dalla data del compimento del 65° anno d'età, ai sensi dell'art. 10, 4° comma, del d.l. n. 17/1983

Sentenza 102/2016 ed altre.

La decisione ha avuto ad oggetto l'applicazione dell'art. 10 del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito con modificazioni dalla L. 25 marzo 1983, n. 79, recante "Misure per il contenimento del costo del lavoro e per favorire l'occupazione" che al comma 4 ha previsto "Le variazioni dell'indennità integrativa speciale sono attribuite per l'intero importo dalla data del raggiungimento dell'età di pensionamento da parte del titolare della pensione, ovvero dalla data di decorrenza della pensione di reversibilità a favore dei superstiti".

Al riguardo è stato evidenziato che le Sezioni Riunite hanno affrontato la questione relativa al rapporto tra il citato art. 10 e l'art. 21 della legge n.730/1983, con la sentenza n. 10/2011 affermando che "dopo l'entrata in vigore dell'articolo 21 della legge n. 730/83 continua a trovare applicazione l'articolo 10 del decreto legge n. 17/83, nel testo sostituito dalla legge di conversione n. 79/83, ivi compreso il quarto comma, con la conseguenza che, per quanti siano stati collocati a riposo anticipatamente, le variazioni periodiche all'indennità integrativa speciale debbono essere quantificate in misura intera dalla data del raggiungimento dell'età per il pensionamento di vecchiaia, prendendo come base di calcolo l'intero importo della stessa indennità che sarebbe spettato se non fossero state applicate le decurtazioni di proporzionalità al servizio".

Un superamento della posizione giurisprudenziale richiamata si è avuto con l'art. 18, commi 6-9. del D.L. 6 luglio 2011, n. 98,



convertito, con modificazioni, con legge 15 luglio 2011, n. 111, con il quale il rapporto tra le suddette normative è stato interpretato nel senso che “6. L'articolo 10, quarto comma, del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79, si intende abrogato implicitamente dall'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'articolo 21 della legge 27 dicembre 1983, n. 730 (in termini, Seconda Sezione Centrale Di Appello, sentenza 463/2015).

La Corte Costituzionale si è pronunciata, con sentenza n. 127 del 01.07.2015, sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 6, 7 e 8, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge L. 15 luglio 2011, n. 111 chiarendo che la norma presenta natura interpretativa, imponendo “una delle possibili varianti di senso del testo originario”, e “supera il controllo di ragionevolezza”, che “nell'ottica di un prudente bilanciamento e di un'accorta integrazione delle tutele, richiede una valutazione sistematica dei molteplici valori coinvolti, anche con riguardo ai valori che la CEDU concorre a presidiare”..

Alla luce di quanto sopra è stato conclusivamente evidenziato che le percentuali di incremento dell'indennità integrativa speciale di cui all'art. 21, ottavo comma, della L. n. 730 del 27.12.1983, vanno corrisposte nell'aliquota massima, calcolata sulla quota dell'indennità medesima effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio.

Indennità integrativa speciale e tredicesima mensilità nella misura intera sulla pensione durante il periodo di attività lavorativa presso terzi

Sentenza 503/2016 ed altre.

La decisione ha affrontato la questione concernente la possibilità o meno di cumulare l'indennità integrativa speciale e la tredicesima mensilità relative a pensione e retribuzione.



Al riguardo è stato richiamato il quadro normativo e giurisprudenziale. L'art. 99, quinto comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, stabiliva che la corresponsione dell'indennità integrativa speciale "è sospesa nei confronti del titolare di pensione o di assegno che presti opera retribuita, sotto qualsiasi forma, presso lo Stato, amministrazioni pubbliche o enti pubblici, anche se svolgono attività lucrativa". L'art. 17, primo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 843 vietava la cumulabilità dell'indennità integrativa speciale con la retribuzione "percepita in costanza di rapporto di lavoro alle dipendenze di terzi", fatto salvo "l'importo corrispondente al trattamento minimo di pensione previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti". L'art. 15 del d.l. 30 dicembre 1979, n. 663 (conv. nella l. 29 febbraio 1980, n. 33), prevedeva che "nei confronti dei pensionati con rapporto di lavoro alle dipendenze di terzi alla data del 31 dicembre 1978, aventi diritto all'indennità integrativa speciale, il divieto di cumulo di cui al primo comma della l. 21 dicembre 1978, n. 843, si applica limitatamente agli incrementi dell'indennità stessa accertati dall'1 gennaio 1979 in poi".

Con la sentenza n. 566 del 1989, la Corte Costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale del suddetto art. 99, quinto comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 rilevando che "la diminuzione del trattamento pensionistico complessivo può essere giustificata e compatibile col principio stabilito dall'art. 36, primo comma, della Costituzione soltanto se sia correlata ad una retribuzione della nuova attività lavorativa che ne giustifichi la misura", e che "non sono legittime norme che, come quella impugnata, implicano una sostanziale decurtazione del complessivo trattamento pensionistico, senza stabilire il limite minimo dell'emolumento dell'attività esplicata, oltre il quale tale decurtazione diventa operante". Con successiva sentenza n. 204 del 1992 il Giudice delle leggi giudicava costituzionalmente illegittimi l'art. 17, primo comma, della l. 21 dicembre 1978, n. 843 e l'art. 15 del d.l. 30 dicembre 1979, n. 663



“nella parte in cui non determinano la misura della retribuzione oltre la quale diventano operanti l'esclusione e il congelamento dell'indennità integrativa speciale” nei confronti dei pensionati che prestino opera retribuita presso terzi, precisando che “tale determinazione (e quella della relativa decorrenza) spetta al legislatore e deve esplicitarsi in modo da salvaguardare il precetto dell'art. 36, primo comma, della Costituzione”.

Per quanto concerne la tredicesima mensilità, le Sezioni Riunite di questa Corte, con la sentenza n. 25/98/QM del 28 dicembre 1998, hanno rilevato come successivamente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 232 del 1992 sia “venuto meno il divieto fissato dall'art. 97, primo comma, del T.U. n. 1092/1973 di corresponsione della tredicesima mensilità ai soggetti che percepiscano trattamenti pensionistici (o assimilati) a carico dello Stato e che prestino contemporaneamente opera retribuita alle dipendenze dello Stato o di altro ente pubblico” ed affermato che “non sussistendo alcuna norma di divieto di cumulo tra più assegni per tredicesima mensilità, questa spetta in ogni caso al pensionato”. Tale pronuncia è applicabile anche al caso di lavoro presso terzi.

Con sentenza n. 14/QM del 2003- confermata dalla sentenza n. 2/QM del 2006- le Sezioni Riunite di questa Corte hanno ritenuto che la Corte costituzionale avesse “tenuto ben distinta l'ipotesi di cumulo dell'indennità integrativa speciale su pensione e retribuzione da quella di doppia pensione, emettendo nel primo caso sentenze di mero annullamento e, nel secondo caso, sentenze additive che hanno avuto l'effetto di estendere alle disposizioni recanti il divieto di cumulo della indennità integrativa speciale nei confronti del titolare di due pensioni il principio della salvaguardia del minimo INPS contenuto nell'art.17,1° comma, della legge n.843 del 1978”.

La diversità di trattamento tra il soggetto che presta attività lavorativa e quello titolare di due trattamenti pensionistici è stata ritenuta non irragionevole dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 197/2010: “Quanto alle presunte incongruenze



derivanti dalla piena cumulabilità dell'indennità integrativa speciale per i pensionati che siano ancora lavoratori attivi, con cessazione di tale regime all'atto del successivo pensionamento, si deve osservare che la posizione del personale in quiescenza, che sia titolare di due pensioni, non è omogenea a quella del personale in quiescenza che, essendo titolare di una pensione, svolga anche attività lavorativa retribuita. Infatti, in questa seconda ipotesi, alla pensione si aggiunge una ulteriore fonte di reddito, costituita dal corrispettivo del lavoro svolto, di entità variabile in relazione al lavoro stesso, il cui ammontare può giustificare una diminuzione del trattamento pensionistico complessivo qualora sia correlata ad una retribuzione che ne giustifichi la misura”.

In relazione all'esposto quadro normativo e giurisprudenziale, è stata ritenuta fondata la domanda volta ad ottenere la corresponsione dell'indennità integrativa speciale per intero sulla tredicesima mensilità e sul trattamento pensionistico tabellare per i periodi di svolgimento di attività lavorativa presso terzi.

Rideterminazione della base pensionabile con il computo della maggiorazione corrispondente agli ottantaquattresimi della posizione stipendiale successiva a quella in godimento alla data di cessazione del servizio,

Sentenza n. 495/2016 ed altre

La decisione ha avuto ad oggetto la domanda di riliquidazione della pensione, con applicazione dei benefici previsti dall'art. 161 della legge n. 312/1980 per effetto dei contratti collettivi 1998/2001 e 2002/2005.

Al riguardo è stato rilevato che il suddetto art 161 presupponeva la progressione stipendiale automatica ed è stato tacitamente abrogato a seguito dell'introduzione ad opera dell'art. 72 del D.Lgs. n. 29/1993 di un sistema basato, invece, sul principio dell'incentivazione.



E' stata al riguardo richiamata condivisa giurisprudenza espressa nel senso che "Detto altrimenti, all'atto del pensionamento del ricorrente, il sistema normativo vigente per il personale della scuola non consentiva più il computo, nel trattamento di quiescenza, degli incrementi retributivi (cui fa riferimento l'invocato art. 161 della legge n. 312 del 1980) essendo l'accesso del personale scolastico alle posizioni stipendiali superiori subordinato all'accertamento della sussistenza di specifici requisiti e (vale ripeterlo) non più in virtù di meri automatismi "(Sezione Lazio, n. 839/2012; III Appello, n. 08/2011). In via generale è stato poi rilevato che la contrattazione collettiva non può incidere sulla materia relativa alla determinazione della base pensionabile di cui art. 43 del D.p.r. n. 1092/1973 (ultimo stipendio).



E

CONCLUSIONI



L'esposizione analitica del lavoro svolto da questa Sezione *-per soddisfare le esigenze di giustizia nel settore delle gestioni pubbliche, che si levano prorompenti dall'opinione pubblica, sempre più interessata all'efficienza ed all'efficacia del settore pubblico-* evidenziano chiaramente la **dedizione della magistratura contabile per la Campania al servizio nei confronti della Comunità** regionale, oltre che dell'intero Popolo italiano, in nome della quale pronuncia le sue sentenze.

Insufficienze ed inadeguatezze, che possono comunque rilevarsi rispetto alle legittime aspettative, sono giustificate dalla **scarsità di mezzi e risorse** a disposizione; al riguardo ci auguriamo di essere reintegrati nella composizione organica o almeno non essere ulteriormente depotenziati con la riduzione del numero già limitatissimo di magistrati assegnati alla funzione di giurisdizione.

Con l'occasione ritengo doveroso ringraziare i colleghi della Sezione giurisdizionale e della Procura Regionale per l'impegno e la particolare qualificazione professionale con cui hanno voluto affrontare le difficoltà prospettate, sobbarcandosi un carico notevole di lavoro, nonché, con loro, l'intero personale amministrativo, cui va riconosciuto un encomiabile spirito di collaborazione.

E' opportuno segnalare il **rafforzamento dei vincoli di cooperazione tra le due anime della Corte dei conti, controllo e giurisdizione**, che in Campania hanno trovato terreno fertile a livello anche soggettivo, con l'interscambio dei magistrati, i quali hanno riversato le loro specifiche sensibilità ed esperienze, acquisite nell'esercizio della funzione principale, in quella ausiliata, dimostrando, oltre che splendida colleganza dal punto di vista umano, la possibilità e doverosità di interazione produttiva.



Va infine ribadita la collaborazione, per un corretto e garantito esercizio della funzione di giurisdizione, resa dall'**avvocatura napoletana e campana** nell'ambito della sua alta missione, **cui va la incondizionata considerazione della nostra Sezione**, anche per la competenza e il garbo con cui accedono alla nostra Istituzione e collaborano all'affermazione del diritto dal loro essenziale ruolo defensionale.

Limitato il momento di una "autorità" formale intesa come mera espressione di potere, la Corte, fiera delle proprie antiche e nobili radici, ritiene di affrontare le sfide dei tempi nuovi con l'indubbia autorevolezza della sua Magistratura che si concreta nel suo carisma istituzionale e nella percezione da parte dell'opinione pubblica del suo ruolo neutrale di garanzia.

Con questo spirito la Corte dei conti, e segnatamente questa sua articolazione regionale, partecipa -in uno con la Sezione regionale di controllo e con gli altri ordini giurisdizionali insistenti sul territorio- all'**affermazione, nel campo delle gestioni pubbliche, del principio di legalità**, fondamento del nostro Stato di diritto, fornendo il suo contributo allo sforzo di tutte le Istituzioni pubbliche per il radicamento anche in Campania dei valori etici dell'auto-responsabilità e del buon governo al servizio del cittadino, cui è da riservare un ruolo di centralità.

La Corte **rifiuta un suo ruolo esclusivamente sanzionatorio e punitivo**, puntando in primis ad **indicare la via maestra** per la spontanea concretizzazione della legalità de qua, in una condivisa logica di prevenzione.

In tale consapevolezza la presente relazione non può non concludersi se non auspicando un rafforzamento della nostra struttura e quindi della nostra azione a tutela della **Comunità nazionale e segnatamente di**



quella regionale della Campania, cui confermiamo quell'impegno e quell'abnegazione, che hanno sempre caratterizzato la missione della Corte dei conti sin dalla sua fondazione avvenuta circa 155 anni fa, nella presente veste, ma da circa sette secoli nella continuità degli ordinamenti statuali.



Relazione del Presidente
Inaugurazione anno giudiziario 2017

Corte dei conti
Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania

QUADRI SINOTTICI

ATTI PUBBLICATI NELL'ANNO 2016



CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA

GIUDIZI PORTATI IN UDIENZA O CAM.CONS.	298
UDIENZE	50 (33+17) colleg.+ monoc.
CAMERE DI CONSIGLIO	11
GIUDIZI DISCUSSI	192
PROROGHE DISCUSSE	8
GIUDIZI DEFINITI	176
SENTENZE PUBBLICATE	137
SENTENZE IN CORSO DI PUBBLICAZIONE	3
ORDINANZE E DECRETI	42



CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA

GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ

GIUDIZI PENDENTI AL 01/01/2016	275
GIUDIZI INTRODOTTI NELL'ANNO 2016	136
UDIENZE NEL 2016	0
GIUDIZI DISCUSSI	172
PROROGHE DISCUSSE	8
GIUDIZI DECISI O COMUNQUE DEFINITI	158
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2016	253
SENTENZE PUBBLICATE	125
ORDINANZE E DECRETI	39

CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA



GIUDIZI DI CONTO

GIUDIZI PENDENTI AL 01/01/2016	4	
GIUDIZI INTRODOTTI NELL'ANNO 2016	0	
UDIENZE NEL 2016	0	*
GIUDIZI DISCUSSI	4	
GIUDIZI DECISI O COMUNQUE DEFINITI	2	
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2016	2	
SENTENZE PUBBLICATE	2	
ORDINANZE E DECRETI	0	

* I giudizi sono stati discussi nelle stesse udienze fissate per i giudizi di responsabilità.



RESA DI CONTO

GIUDIZI INTRODOTTI	1
GIUDIZI DISCUSSI	1
GIUDIZI DEFINITI	1
SENTENZE PUBBLICATE	2



CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA

GIUDIZI SU ISTANZA DI PARTE

GIUDIZI PENDENTI AL 01/01/2016	53	
GIUDIZI INTRODOTTI NELL'ANNO 2016	7	
UDIENZE NEL 2016	0	*
GIUDIZI DISCUSSI	15	
GIUDIZI DECISI O COMUNQUE DEFINITI	15	
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2016	45	
SENTENZE PUBBLICATE	7	
ORDINANZE E DECRETI	2	

* Come nota pagina precedente



CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA

GIUDIZI CAUTELARI

(PER SEQUESTRI CONSERVATIVI E ALTRE MISURE)

RICHIESTE DI SEQUESTRO	12
SEQUESTRI AUTORIZZATI	11
SEQUESTRI NON AUTORIZZATI (ad ist. Proc.)	1
GIUDIZI DI CONFERMA, MODIF. O REVOCA	11
GIUDIZI EX ART.669 BIS E SS. C.P.C.	0
ISTANZE DI REVOCA O MODIFICA	7
GIUDIZI DI REVOCA O MODIFICA DEFINITI	4
RECLAMI	10
RECLAMI DEFINITI	6



CONTENZIOSO PENSIONISTICO

	Pensioni Civili	Pensioni Militari	Pensioni di Guerra	Totali
GIUDIZI PENDENTI AL 01/01/2016	1224	613	100	1937
GIUDIZI INTROITATI NELL'ANNO	774	86	115	975
TOTALE CARICO	1998	699	215	2912
GIUDIZI DEFINITI NELL'ANNO	532	191	27	750
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2016	1466	508	188	2162

	Pensioni Civili	Pensioni Militari	Pensioni di Guerra	Totali
SENTENZE	362	182	24	568
ORDINANZE ISTRUTTORIE	141	103	15	259
SENTENZE - ORDINANZE	0	1	0	1
ALTRE ORDINANZE	13	14	2	29
DECRETI D'INTERRUZIONE	0	0	0	0
DECRETI D'ESTINZIONE	4	2	3	9

UDIENZE	59
CAMERE DI CONSIGLIO MONOCRATICHE	11
CAMERE DI CONSIGLIO COLLEGIALI	0



CONTENZIOSO PENSIONISTICO

PROCEDIMENTI CAUTELARI

RICORSI	8
RICORSI DEFINITI	8
GIUDIZI DISCUSSI	8
ORDINANZE	8



CONTI GIUDIZIALI

degli agenti dell'amministrazione statale

PENDENTI AL 01/01/2016	2061
PERVENUTI NELL'ANNO	238
IN CARICO	2299
DEFINITI IN GIUDIZIO	0
DEFINITI CON DECRETO	212
PENDENTI AL 31/12/2016	2087
RELAZIONI DI ESTINZIONE	112



CONTI GIUDIZIALI

degli agenti degli enti territoriali locali, Camere di Commercio e Regione

PENDENTI AL 01/01/2016	3041
PERVENUTI NELL'ANNO 2016	314
IN CARICO NEL 2016	3355
DEFINITI IN GIUDIZIO	0
DEFINITI CON DECRETO	326
PENDENTI AL 31/12/2016	3029
RELAZIONI DI ESTINZIONE	404
RELAZIONI DI DISCARICO	0



CONTI GIUDIZIALI

*degli agenti degli enti istituzionali e
A.S.L.*

PENDENTI AL 01/01/2016	980
PERVENUTI NELL'ANNO 2016	48
IN CARICO NEL 2016	1028
DEFINITI IN GIUDIZIO	0
DEFINITI CON DECRETO	244
PENDENTI AL 31/12/2016	784
RELAZIONI DI ESTINZIONE	0