



# CORTE DEI CONTI

---

## **CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020**

PROCURA GENERALE

ROMA, 13 FEBBRAIO 2020

## INTRODUZIONE

*Anche quest'anno, in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, l'Ufficio studi e documentazione della Procura generale propone una raccolta di contributi relativi ad approfondimenti su tematiche di particolare attualità.*

*Si tratta di sintetici "report" di servizio che, senza alcuna pretesa di esaustività, offrono uno strumento di stimolo e di riflessione su alcune delle tematiche di particolare attualità "operativa" per i Magistrati impegnati nella difficile attività investigativa.*

*La lettura consente di avvertire, anche ai non addetti ai lavori, l'importanza delle questioni trattate: lungi dall'essere confinate negli angusti ambiti dei dibattiti di dottrina e giurisprudenza, esse rivestono implicazioni molto concrete, con ricadute dirette ed immediate sulla responsabilità erariale, quindi, sul rapporto fra la Pubblica Amministrazione e i cittadini.*

*Questa raccolta di studi di servizio s'inserisce nel percorso di ristrutturazione organizzativa della Procura generale, nel quale occupa un posto di sempre maggiore rilievo l'Ufficio Studi e documentazione.*

*L'informatizzazione dei processi e delle informazioni, lo sviluppo di banche dati sempre più fruibili e complete non elimina le tradizionali modalità operative dell'Ufficio Studi e documentazione: la sua missione acquista ancora maggiore valore nel momento in cui valorizza e supporta la funzione di coordinamento del Procuratore generale, funzione ancora più rilevante dopo le modifiche al codice di giustizia contabile e la riqualificazione delle Procure regionali in Uffici direttivi sotto la guida di Presidenti di Sezione, anziché Consiglieri come in precedenza.*

*Al Procuratore generale aggiunto e ai colleghi tutti della Procura generale un sentito ringraziamento per il costante impegno e per il loro contributo al migliore dispiegarsi di tutte le missioni dell'Ufficio, quali delineate dalla annuale direttiva di organizzazione. Ed un apprezzamento particolare per la loro disponibilità a "fare gruppo", a condividere esperienze e difficoltà, a partecipare insieme alle esperienze quotidiane della vita (anche mediante una "chat" che alterna momenti di grande rilievo intellettuale di lavoro ad altri più simpatici di convivialità e di ironico pensare).*

*Al termine dell'anno trascorso, nel mese di dicembre, sono andati in quiescenza i Vice Procuratori generali Sergio Auriemma e Francesco Lombardo. Due "colonne" della Procura e della Corte: hanno lasciato un vuoto grande sia nel lavoro, sia soprattutto sul piano umano. Magistrati straordinari per serietà, impegno, dedizione, capacità di interpretare in modo non banale le funzioni dell'Ufficio.*

*Essi hanno lasciato la Corte con la discrezione che appartiene alla “maturità degli anziani” (rectius: dei diversamente giovani). E, per ringraziamento, non hanno neppure potuto ricevere la possibilità di essere presenti alla cerimonia di inaugurazione, per “mancanza di posti”. Il loro status di pensionati li ha relegati alla marginalità per le esigenze ferree del cerimoniale. Ma non per il Procuratore generale, non per tutti i colleghi della Procura erariale. Idealmente essi saranno fra noi anche durante la cerimonia e, certamente, dopo per un saluto ed un commosso abbraccio.*

*Sono stati applicati alla Procura generale di recente quattro nuovi Vice Procuratori generali, i Consiglieri Giacinto Dammicco, Elena Tomassini, Adelisa Corsetti e Giulia de Franciscis. Tutti Magistrati di grande valore con curricula professionali di massima considerazione. Anche loro, appena entrati in servizio nel nuovo Ufficio, hanno voluto cimentarsi nei contributi, portando da subito il loro apporto di idee, di esperienza, di simpatia umana.*

*La Procura generale si avvale di una struttura di supporto amministrativo di provata esperienza. Il vuoto negli organici è sopperito dal senso di responsabilità e dall’orgoglio di appartenenza ad una “famiglia” dove si condivide la quotidianità con impegno e dove l’errore di uno diventa naturalmente l’errore di tutti.*

*In verità gli errori non sono poi tanto ricorrenti: il puntuale coordinamento della dirigente costituisce un baluardo insuperabile per quanti, inconsapevolmente, rischiano di incorrere nell’errore.*

*In conclusione, anche quest’anno, “il volumetto di contributi vuole essere un piccolo ma sentito omaggio del Procuratore generale e dei Magistrati dell’Ufficio a tutti i collaboratori – amministrativi e sottoufficiali della Guardia di finanza in comando – a testimonianza della inscindibile sinergia che deve unire non solo il lavoro di tutti, ma anche il rapporto di reciproca solidarietà e l’orgoglio di appartenenza alla Procura generale”.*

*Il Procuratore generale*

*Alberto Avoli*

## 1. LA DEONTOLOGIA PROFESSIONALE CON RIFERIMENTO ALL'USO DEI SOCIAL NETWORK (ESTENSORE: V.P.G. SERGIO AURIEMMA)

Ogni avvio dell'anno giudiziario, pur dando conto di quanto accaduto nel segno della continuità delle funzioni di Istituto, in una società in continua evoluzione prospetta impegni nuovi da affrontare e sui quali meditare.

Tra di essi, vieppiù nell'epoca attuale, assume risalto il tema delle poliedriche forme di manifestazione del pensiero espresse attraverso veicoli di comunicazione oggetto di larghissima diffusione in tutti i campi, compreso quello propriamente "politico".

In Internet appare essere particolarmente problematico il temperamento tra la libertà costituzionale di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) ed altri diritti fondamentali e tutelati della personalità umana.

Ciò, peraltro, impone di dover considerare come il diritto di ognuno di estrinsecare liberamente le proprie opinioni ed il proprio pensiero, orbitando nell'Ordinamento giuridico, non sia avulso da limiti imposti dal fatto che tutte le garanzie costituzionali sono finalisticamente orientate verso la tutela della persona umana.

Né la cosiddetta "Rete", come correttamente osservato anche in dottrina, si lascia ritenere una "*zona franca*" in cui esprimere la propria personalità senza che ciò possa assumere alcun rilievo giuridico.<sup>1</sup>

La "*comunità virtuale*" ha una dimensione immensa, nazionale ex extranazionale, sicché comportamenti ed azioni di chiunque si presenti sulla scena della stessa - anche tramite un "*username o nickname o nick*" che per meccanismi tecnici non fa velo impenetrabile all'identità soggettiva- sono connotati da effetti moltiplicatori e diffusivi inimmaginabili e difficilmente ponderabili.

Il tema dell'utilizzo dei *social*, di costante attualità, profila dunque taluni aspetti di criticità e merita apposite riflessioni.

---

<sup>1</sup> v. G. Cassano e A. Contaldo, "*Diritti della persona, internet e responsabilità dei soggetti intermediari*", Il Corriere giuridico, Ipsa, n. 1/2010.

Relativamente alla libertà di manifestazione del pensiero, va rammentato che la Corte costituzionale ha chiarito trattarsi di una garanzia assicurata in favore di tutti i consociati, quale presidio proprio dei moderni Stati di diritto e che la stessa non può subire, per i soli magistrati, limitazioni o compressioni diverse da quelle previste per la generalità dei cittadini.

La formulazione della norma costituzionale, difatti, non prevede o consente una restrizione del diritto per effetto dell'appartenenza ad un ordine o dell'intestazione di una qualifica professionale, pur se, in funzione di tale appartenenza, l'esercizio del diritto in parola va temperato con le disposizioni degli artt. 54, secondo comma, 101, secondo comma, e 104, primo comma, della Costituzione.

In altri termini, i magistrati indubbiamente godono degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni altro cittadino, nel mentre e nel contempo deve ammettersi che le funzioni esercitate e la qualifica da essi rivestita non sono indifferenti o prive di effetto per l'ordinamento costituzionale.

Peraltro i magistrati (sempre riferendosi all'esplicito dettato costituzionale posto dagli articoli 101 e 104 Cost.) debbono essere, oltre che apparire innanzi all'opinione pubblica, imparziali ed indipendenti quanto alle funzioni che la legge affida loro.

Entrambi gli anzidetti valori vanno tutelati non solo con riferimento al concreto esercizio delle funzioni giudiziarie o giurisdizionali, ma integrano anche una regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento, pure *extra-funzionale*, al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza ed imparzialità nell'adempimento dei propri compiti.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Cfr. principi già affermati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 224 del 2009 e n. 100 del 1981 e, più di recente, richiamati nella sent. n. 170 del 2018. L'ultima decisione menzionata (esitata in tema di divieto di iscrizione e appartenenza a partiti politici) aggiunge, altresì, che "*...Quale risultato dell'esercizio, da parte del legislatore, della facoltà demandatagli dall'art. 98, terzo comma, Cost., la disposizione censurata stabilisce, dunque, che costituisce illecito disciplinare per i magistrati l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici. Questa specifica scelta legislativa, all'esito del bilanciamento che la Costituzione impone tra titolarità, da parte dei magistrati, di tutti i diritti fondamentali, da una parte, e tutela dei principi di indipendenza ed imparzialità, dall'altra, non impedisce peraltro di riconoscere (sentenza n. 224 del 2009) che il cittadino-magistrato gode certamente dei diritti fondamentali di cui agli artt. 17, 18 e 21 Cost. L'esercizio di questi ultimi diritti gli consente di manifestare legittimamente le proprie idee, anche di natura politica, a condizione che ciò avvenga con l'equilibrio e la misura che non possono non caratterizzare ogni suo comportamento di rilevanza pubblica*".

La considerazione individuale di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione assicura, nel contempo, la dignità dell'intero ordine giudiziario di appartenenza, quale "*prestigio*" sostanziale destinato a concretarsi nella fiducia nutrita dai cittadini verso la funzione giudiziaria e nella credibilità di essa.

Le fonti normative consentono di desumere che i molteplici valori costituzionali implicati nella tenuta di condotte individuali postulano, fine di valutare eventuali trasgressioni o paventate lesioni degli stessi, l'effettuazione di un doveroso riscontro valutativo di "bilanciamento" tra i valori riferibili alla magistratura e gli interessi fondamentali dalla Costituzione riconosciuti essere propri di ogni persona umana, i quali ultimi sostanziano il poter liberamente esprimere, senza condizionamenti non pertinenti ed essenziali, il proprio pensiero.

Siffatta, indefettibile comparazione valoriale determina l'impossibilità di ipotizzare per il magistrato compressioni generalizzate nell'espressione del proprio pensiero e delle proprie opinioni nel contesto sociale in cui vive ed opera e di cui è, egli stesso, componente quale persona umana.

Piuttosto, è vietato e censurabile soltanto un esercizio che, nel complesso e inquadrato alla luce di tutte le circostanze del fatto, attraverso la "lente" valutativa del "bilanciamento" valoriale risulti del tutto anomalo, cioè tale da configurare un oggettivo "*abuso*" potenzialmente causativo di lesione degli altri principi posti a raffronto, talvolta persino tra di loro contrapposti o comunque confliggenti.

Vanno in parallelo opportunamente considerati, pur se non aventi un diretto rilievo disciplinare, anche gli articoli 1, 6 e 9 del Codice deontologico attualmente in vigore, approvato dal Consiglio Direttivo dell'Associazione dei magistrati contabili il 23 gennaio 2006.

La prima clausola codicistica prevede, in generale, che "*Nella vita sociale il magistrato si comporta con dignità, correttezza, sensibilità all'interesse pubblico. Nello svolgimento delle sue funzioni ed in ogni comportamento professionale il magistrato si ispira a principi di disinteresse personale, di indipendenza e di imparzialità.*".

La seconda disposizione dispone, più in dettaglio, che *"Fermo il diritto alla piena libertà di manifestazione del pensiero, il magistrato si ispira a criteri di equilibrio e misura nel rilasciare dichiarazioni ed interviste ai giornali e agli altri mezzi di comunicazione di massa"*.

La terza, da ultimo, prevede che *"Il magistrato rispetta la dignità di ogni persona, senza alcuna discriminazione o pregiudizio"*.

Detta complessiva cornice normativa spinge a convenire sul fatto che il magistrato, anche quando partecipa al sistema comunicativo sociale, è tenuto a rispettare norme che gli impongono di non tenere comportamenti o manifestare idee o profferire espressioni che possano, anche solo potenzialmente, essere (od essere percepite) come lesive dei valori di imparzialità e di estraneità anche rispetto a convincimenti personali di orientamento *para-politico*.

Tale onere è particolarmente rilevante per i Magistrati contabili, in ragione delle loro specifiche funzioni.

È fuori discussione che i limiti di questa condivisione sono incerti e vanno contestualizzati con riferimento alle caratteristiche dello strumento comunicativo utilizzato.

Altrettanto vero è che messaggi telematici lessicalmente integranti ipotesi di denigrazione o di diffamazione o di offese arrecate all'onore ed al decoro altrui possono essere, in ipotesi, idonei ad incidere sulla credibilità e sull'immagine del magistrato che ne sia l'autore, anche se per qualsivoglia ragione non venga raggiunta la soglia della perseguibilità penale.<sup>3</sup>

Neppure sono considerabili lecitamente ammissibili dichiarazioni nelle quali si qualifichi esplicitamente il proprio *status* magistratuale onde conferire, semmai, maggiore incisività persuasiva ad opinioni di pensiero del tutto personali.

Ciò serve a non scalfire i valori di imparzialità e di terzietà che devono connotare la condotta anche privata del magistrato, per assicurare che nel cittadino resti fermo e saldo il convincimento dell'assenza di faziosità o partigianerie o

---

<sup>3</sup> Cfr. tra altre: Cass. SSUU n. 10796/2015.

condizionamenti politici nell'assolvimento delle funzioni.

Sovente sui *social networks* accade che le modalità di scambio di libere opinioni travalichino gli ordinari e comuni limiti di un normale dialogo improntato all'uso di espressioni ponderate e moderate.

Non per questo, tuttavia, il veicolo tecnologico può essere di per sé considerato come strumento neutro ed abilitante a divulgare frasi irriguardose contenenti offese caratterizzate da serietà ragionata e intenzionalmente calibrata per arrecare, a soggetti ben individuati, un pregiudizio denigratorio effettivo e artatamente perseguito.

L'uso di parole ed espressioni socialmente interpretabili come offensive, d'altronde, può essere qualificato tale quando le stesse sono adoperate in base al significato che esse vengono oggettivamente ad assumere nel "contesto complessivo" del dialogo intessuto a stampa o in via telematica, per come lo stesso ordinariamente si svolge.

I lettori del circuito, a loro volta, per circostanza altrettanto notoria e diffusissima, sono anch'essi più che adusi ad adoperare locuzioni espressive colorite, dagli accenti tesi, forti, ostili, crudeli, irridenti, di radicale contrapposizione di pensieri personali e spesso finanche suggestivamente ironiche o provocatorie, destinate ad alimentare ulteriormente il dibattito telematico ed il formarsi dei cd. "*followers*".

Tutto ciò -quale concreto e reale contesto circostanziale entro il quale vanno doverosamente collocati i fatti- può verosimilmente allentare, sul piano espressivo, la capacità di autocontrollo facendo talvolta superare i limiti della continenza verbale che, invece, sono tipici ed anche dovuti dal magistrato nell'uso dei comuni mezzi di comunicazione a stampa, specie in ordine a fatti che abbiano un rilievo o interesse giudiziario in corso.

Relativamente alla libertà di manifestazione del pensiero, va rammentato che la stessa Corte costituzionale ha chiarito trattarsi di una garanzia generale che la *Cartha* appresta in favore di tutti i consociati, quale presidio proprio dei moderni



Stati di diritto e che non può subire, per i magistrati, limitazioni diverse da quelle previste per la generalità dei consociati.

In buona sostanza, è certo che la libertà di manifestare propri pensieri non è senza limiti, ma li ritrova unicamente in quelli posti dalla legge, che radicano il proprio fondamento in precetti e principi costituzionali e sono espressamente enunciati o desumibili dalla Carta costituzionale.<sup>4</sup>

L'indefettibile comparazione tra i valori enunciati dalla Costituzione determina l'impossibilità di ipotizzare compressioni generalizzate nell'espressione del proprio pensiero e delle proprie opinioni.

Semmai, può predicarsi vietato e censurabile soltanto un esercizio che, inquadrato alla luce di tutte le circostanze del fatto risulti essere stato del tutto anomalo, cioè tale da configurare un oggettivo "abuso" del diritto, che può comportare una lesione degli altri principi posti a confronto, talvolta persino tra di loro contrapposti o comunque confliggenti.

Il legislatore è stato spinto dall'esigenza di porre una tutela rafforzata dell'immagine di indipendenza del magistrato, la quale può essere posta in pericolo tanto dall'essere il magistrato politicamente impegnato e vincolato ad una struttura partitica, quanto dai condizionamenti, anche sotto il profilo dell'immagine, derivanti dal coinvolgimento nella attività di soggetti operanti nel settore economico o finanziario.

Anche al magistrato va riconosciuto, in quanto riconducibile al presidio costituzionale della libera manifestazione del pensiero, il diritto di critica, sia pure temperato dalla regola della "*continenza*", che tuttavia può dirsi superata in presenza di espressioni lessicali che, infamanti o inutilmente umilianti, trasmodino in mera aggressione verbale di uno o più soggetti individuabili e criticati.

Più precisamente, si può dire che il diritto di critica (legittimo) deve essere esercitato con pertinenza e continenza al fine di non fuoriuscire dalla sfera del

---

<sup>4</sup> V. Corte Cost. - sent. 9 del 1965.

lecito.

Il mezzo in uso, quando praticato *on-line*, inevitabilmente rende inclini a scambi colloquiali brevissimi, veloci o addirittura a raffica, annotanti momenti di sfogo esasperato o di intemperanti insolenze reciproche, talvolta senza che detti scambi siano stati innescati per motivi ricollegabili ad una meditata e ragionata intenzionalità denigratoria che, in teoria, può attingere la soglia del rilievo penale o disciplinare.

Dell'argomento si è di recente occupato anche il Presidente della Repubblica, sottolineando come una questione nuova, tra le più delicate, è l'uso dei *social media* da parte dei magistrati, trattandosi di strumenti che *"...se non amministrati con prudenza e discrezione, possono offuscare la credibilità e profili di responsabilità dei magistrati ... anche in relazione alla legittimazione democratica della giurisdizione*, nell'accezione ed entro i limiti in cui tale espressione assume validità nell'ordinamento costituzionale, aggiungendo che il magistrato *"... non deve mai farsi suggestionare dal clamore mediatico intorno ai processi"*, da spinte emotive evocate da un presunto e indistinto sentimento popolare di cui sentirsi e farsi portavoce privilegiato ed esonerato da ogni limite, invitando le norme da prendere a riferimento ad un profondo rispetto della deontologia professionale ed alla sobrietà nei comportamenti.<sup>5</sup>

Tali illuminanti riflessioni appaiono insopprimibili con riferimento ad ogni Giudice, anche al fine della realizzazione del "Giusto Processo".

La *"sacralità"* di ogni processo - del quale suole dirsi si *"celebra"* e non *"si fa"* - non consiste in un malinteso principio o barocco orpello di paludata sacralità delle norme o delle attività svolte dai magistrati, quanto piuttosto si inverte nel rispetto dovuto alla dignità delle persone umane e delle relazioni che tra di loro si instaurano, anche sul piano dell'ordinamento giuridico-costituzionale, dentro il quale la stessa *"Giustizia"* va concepita come *"Servizio"* da rendere alle collettività sociali, espressivo di matura, moderna ed autentica democrazia.

---

<sup>5</sup> V. intervento presso la Scuola Superiore della Magistratura a Scandicci - 5 aprile 2019.

La problematica, dunque, invoca intensamente rigore e assoluta serietà di analisi, nonché la scrupolosa assunzione di un abito mentale di correttezza, piuttosto che di sola osservanza di divieti previsti dalla legge.

Non è fuor di luogo menzionare un altro aspetto messo in risalto dalla Consulta.

Il relativo sito *web* significativamente espone in prima pagina una disposizione presidenziale (decreto del 10.6.2019) statuente *il divieto di utilizzo di telefoni cellulari e apparati similari* in udienza e fini di comunicazione e acquisizione di immagini, suoni o video, in qualsiasi forma, consentito esclusivamente per la scrittura di appunti e per la consultazione di elaborati in formato elettronico. La disposizione interna, rivolta a tutti gli astanti, è diretta appunto ad assicurare una regolare "celebrazione" delle udienze pubbliche.

In conclusione sul tema, giova ribadire che un uso imprudente o smisurato delle piattaforme virtuali da parte dei magistrati sfiora pericolosamente la lesione di ulteriori principi riferibili ai doveri di disciplina ed onore in capo ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche di cui al secondo comma dell'art. 54 Cost., nonché, più in generale, il corretto adempimento dei doveri di solidarietà (artt. 2 e 4 Cost.) nello svolgimento di servizi in favore della collettività.

La dottrina ha osservato che il duplice collegamento con il popolo espresso dall'art. 101 Cost. – nel primo comma in maniera esplicita e, in via mediata, nel richiamo alla legge di cui al secondo comma, che costituisce, a sua volta, una manifestazione pura della sovranità popolare attraverso il ruolo rivestito dal Parlamento (cfr. art. 70 Cost.), racchiude *in nuce* un'idea di democrazia giurisdizionale. in piena armonia, del resto, con il complessivo disegno costituzionale.

Ulteriori interrelazioni si possono coglie nel congegno della selezione dei magistrati mediante pubblico concorso (art. 106, c. 1, Cost.), che stabilisce un legame tra la magistratura e lo Stato-comunità, da cui la prima trae la propria legittimazione democratica.

Se i magistrati sono soggetti soltanto alla legge, l'avverbio «*soltanto*» non si limita ad enfatizzare il profilo dell'autonomia e dell'indipendenza ponendola al riparo da condizionamenti da parte degli altri poteri, ma vale anche a richiamare gli stessi magistrati alla convinta soggezione alla legge quale imprescindibile presidio di garanzia per i cittadini.

## **2. L'EFFICIENZA DELLA SPESA SANITARIA: UNA REALTÀ A MACCHIA DI LEOPARDO (ESTENSORE V.P.G. PAOLA BRIGUORI)**

*Sommario: Premessa; 1. L'evoluzione della disciplina in materia sanitaria: verso la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti; 2. Il D.P.C.M. 12 gennaio 2017 - Revisione e aggiornamento dei LEA; 3. La spesa sanitaria e la responsabilità erariale; 4. La spesa sanitaria pubblica e privata in Italia e nel resto del mondo. Un'analisi dell'OCSE; 5 Il rapporto Censis del 18 giugno 2019.*

### *Premessa*

La presente trattazione costituisce una riflessione, senza presunzione di esaustività data la vastità e complessità della materia, sulla spesa sanitaria sia sul piano della sua disciplina, della sua efficienza e del suo andamento, sia sul piano di eventuali responsabilità scaturenti dalla *mala gestio* in ambito sanitario per illegittimo e dannoso impiego di risorse.

Il diritto alla salute è tutelato dalla nostra Carta in quanto riconosciuto come diritto fondamentale dell'individuo e come interesse della collettività (art. 32).

Come noto, in attuazione della norma costituzionale, con la Legge 833/1978, è stato istituito il Servizio sanitario nazionale (SSN), pubblico, basato sui principi di universalità, uniformità e solidarietà con la finalità di garantire l'accesso all'assistenza sanitaria a tutti i cittadini, sulla base dei bisogni di ciascuno, in quanto la *Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti*.

Non v'è dubbio che tale riforma ha segnato decisamente un passo avanti rispetto al precedente sistema mutualistico, che era basato sulla contribuzione dei singoli lavoratori ed assicurava l'assistenza sanitaria ad una parte della popolazione.

L'ultimo tassello alla disciplina di settore è stato aggiunto dalla riforma del Titolo V della Costituzione (art. 117), in cui si è previsto che la funzione sanitaria pubblica è esercitata da due livelli di governo: lo Stato, che definisce i Livelli

essenziali di assistenza (LEA), l'ammontare complessivo delle risorse finanziarie necessarie al loro finanziamento e che presiede il monitoraggio della relativa erogazione, e le Regioni, che hanno il compito di organizzare i rispettivi Servizi sanitari regionali (SSR) e garantire l'erogazione delle prestazioni ricomprese nei LEA.

La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione tra i due soggetti coinvolti nel rispetto delle specifiche competenze con la finalità di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica che sia capace di coniugare le istanze dei cittadini in termini di bisogni sanitari ed il rispetto dei vincoli di bilancio programmati in funzione degli obiettivi comunitari discendenti dal Patto di stabilità e crescita<sup>6</sup>.

Come emerge dagli indicatori elaborati dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico e dall'Organizzazione mondiale della sanità, la *performance* del nostro SSN si colloca ai primi posti nel contesto europeo e mondiale, per la qualità delle prestazioni, nonché per l'equità e l'universalità di accesso alle cure. Il miglioramento del livello generale delle condizioni di salute e la salvaguardia dello stato di benessere psicofisico della popolazione costituiscono un risultato importante sotto il profilo del soddisfacimento dei bisogni sanitari, oltre a presentare ricadute positive anche in termini di contenimento della spesa sociale. Tuttavia, il mantenimento degli *standards* qualitativi raggiunti rende indispensabile affrontare il tema della sostenibilità dei costi del sistema sanitario pubblico in presenza di livelli di finanziamento condizionati dai vincoli finanziari necessari per il rispetto degli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria. Ciò è garantito anche dall'attività di monitoraggio dei costi e della qualità delle prestazioni erogate nelle diverse articolazioni territoriali del SSN.

---

<sup>6</sup> Il monitoraggio della spesa sanitaria 2019, Rapporto n. 6, Ministero dell'Economia e Finanze, 1

*1. L'evoluzione della disciplina in materia sanitaria: verso la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti*<sup>7</sup>

a) Per tentare di tracciare uno studio sulla spesa sanitaria (pubblica) e sulla sua efficienza è necessario comprendere come è articolato il complesso sistema finanziario del SSN. Ciò è possibile solo attraverso un breve *escursus* del quadro normativo sottostante, che è stato caratterizzato da progressivi aggiustamenti, giustificati dalla necessità di migliorare e testare un sistema che genera un notevole flusso finanziario in uscita.

Dalla riforma del Titolo V il processo di riforma è stato continuo e sempre teso a garantire un articolato sistema di *governance*, che ha consentito di migliorare l'efficienza del settore, anche attraverso un'analisi selettiva delle criticità, fermo restando il principio della garanzia del diritto alla salute costituzionalmente garantito ed il rispetto dei vincoli di bilancio programmati. Come si approfondirà nel prosieguo, gli interventi più significativi hanno riguardato: la sottoscrizione di specifiche intese tra Stato e Regioni, con finalità programmatiche e di coordinamento dei rispettivi ambiti di competenza, l'introduzione ed il potenziamento di un sistema di rilevazione contabile economico-patrimoniale, l'attivazione di specifici Tavoli di verifica degli equilibri finanziari e della qualità delle prestazioni erogate dal settore sanitario. Nel corso dell'attività di analisi e monitoraggio della gestione della spesa sanitaria a livello regionale è emerso che una gestione non efficiente delle risorse finanziarie in campo sanitario, oltre a determinare rilevanti disavanzi, comporta molto spesso una cattiva qualità dei servizi assicurati ai cittadini. Ciò è dimostrato dal fatto che in tutte le regioni sottoposte ai Piani di rientro dai *deficit* sanitari si è registrato, contestualmente alla riduzione del disavanzo, anche un miglioramento nell'erogazione dei LEA, seppure in misura non uniforme e con diversa velocità.

---

<sup>7</sup> Per un approfondimento sul tema si rinvia a Il monitoraggio della spesa sanitaria 2019, cit. i cui argomenti trattati sono stati ripresi ed elaborati nel presente paragrafo

Si conferma, allora, la necessità di continuare un monitoraggio costante dell'andamento della spesa sanitaria, nonché il processo di individuazione delle pratiche migliori che emergono nei diversi modelli organizzativi presenti a livello regionale, favorendone la diffusione. Il rafforzamento dell'azione di governo del sistema sanitario, con l'adozione di interventi incisivi in tutte quelle situazioni che evidenziano inefficienza o inappropriatezza nella produzione ed erogazione delle prestazioni, costituisce uno strumento efficace anche nel fronteggiare le tendenze espansive della domanda di prestazioni sanitarie indotte dalle dinamiche demografiche. Esistono margini di efficientamento e di razionalizzazione del sistema che possono essere utilmente attivati per far fronte agli effetti dell'invecchiamento della popolazione senza compromettere la qualità e l'universalità dei servizi erogati. Nell'ambito del processo di potenziamento del sistema di *governance*, la realizzazione del Sistema Tessera Sanitaria (Sistema TS) ha rappresentato una tappa importante. Tale progetto prevede, infatti, l'implementazione di un sistema informativo delle prescrizioni mediche in grado di potenziare il monitoraggio della spesa sanitaria e la verifica della appropriatezza prescrittiva, attraverso la rilevazione, su tutto il territorio nazionale, dei dati relativi alle ricette mediche. Tali funzionalità sono state ulteriormente ampliate sia in riferimento alla trasmissione delle spese mediche per il 730 precompilato che all'implementazione, più di recente, del sistema di interoperabilità del Fascicolo sanitario elettronico.

- b) Nell'ambito del suddetto assetto istituzionale scaturente dall'applicazione della disciplina dettata dal Titolo V, l'aspetto che merita particolare attenzione è la capacità del sistema nel suo complesso di incentivare le regioni - a cui compete la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi sanitari sul territorio - ad assumere comportamenti "virtuosi", volti a perseguire recuperi di efficienza ed efficacia nell'erogazione dei LEA. Ciò favorisce, per un verso, un miglioramento strutturale degli equilibri di bilancio, particolarmente



importante per le regioni in disavanzo e, per l'altro, un altrettanto miglioramento del livello di soddisfacimento dei bisogni sanitari dei cittadini compatibilmente con le risorse assegnate. Le misure utilizzate a tal fine sono sostanzialmente le Intese Stato-Regioni, il sistema di monitoraggio delle performance regionali e dei conti sanitari nazionali, i Piani di Rientro regionali e degli Enti del SSN, il Sistema Tessera Sanitaria (Sistema TS) nonché le disposizioni concernenti la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi. Tali aspetti verranno approfonditi nei successivi paragrafi.

Dal quadro normativo emerge che il fulcro del sistema è costituito dallo stretto rapporto Stato-Regioni poiché dal 2000, la sede di definizione del sistema di governance nel settore sanitario è stata individuata nelle Intese Stato-Regioni (art. 8, co. 6, della L. 131/2003 in attuazione dell'art. 120 della Cost.). Con scadenza triennale lo Stato e le regioni concordano il livello di finanziamento del SSN<sup>8</sup> per il periodo di vigenza dell'Intesa, al fine di garantire alle regioni

---

<sup>8</sup> Fino all'anno 2012, il livello complessivo del finanziamento del SSN, che corrisponde alla quota di risorse pubbliche che lo Stato, in concorrenza con le altre funzioni, destina alla sanità pubblica, era ripartito tra le regioni sulla base della popolazione residente pesata, con pesi che tenevano conto del profilo dei consumi sanitari della popolazione residente, suddivisa per classi di età e sesso. La procedura di determinazione dei fabbisogni standard regionali, che indicano la quota di risorse attribuite a ciascuna regione per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza ed appropriatezza, è stata modificata dal D.Lgs. 68/2011, a decorrere dall'anno 2013. Nel seguito vengono riportate le fasi attraverso cui si esplica tale procedura. Prioritariamente, ciascun anno, è definito il fabbisogno sanitario nazionale standard in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo del Paese e con gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria (articoli 25 e 26). Viene ribadita l'allocazione ottimale delle risorse cui devono tendere le regioni per erogare correttamente la funzione sanitaria (art. 27, co. 3): 5% per l'assistenza collettiva; 51% per l'assistenza territoriale; 44% per l'assistenza ospedaliera.

Con riferimento al secondo anno precedente a quello di riferimento, si provvede ad individuare le migliori 5 regioni sulla base delle seguenti caratteristiche (art. 27, commi 4 - 5): - erogazione dei livelli essenziali di assistenza in equilibrio economico e in condizione di efficienza ed appropriatezza, come verificato dal Tavolo di verifica degli adempimenti regionali; sono considerate in equilibrio economico le regioni che hanno assicurato l'erogazione dei predetti livelli di assistenza con le risorse ordinarie stabilite dalla legislazione vigente nazionale, ivi incluse le entrate proprie regionali effettive; - superamento degli adempimenti previsti dalla vigente disposizione, come verificato dal Tavolo di verifica degli adempimenti regionali; - presenza di criteri di qualità, definiti con successivo decreto del Presidente del Consiglio, sulla base degli indicatori già condivisi in sede di Intesa Stato - Regioni del 3 dicembre 2009.

Qualora un numero inferiore a 5 regioni si trovi in condizioni di equilibrio, si individuano anche le regioni con il minore disavanzo (art. 27, co. 12). Tra le predette 5 regioni, vengono individuate, da parte della Conferenza Stato-Regioni, le 3 di riferimento (benchmark), tra le quali è obbligatoriamente inclusa la prima delle 5. Nell'individuazione delle regioni si dovrà tenere conto dell'esigenza di garantire una rappresentatività in termini di appartenenza geografica nord, centro e sud, con almeno una regione di piccola dimensione (art. 27, co. 5).

I costi sono computati a livello aggregato per ogni regione e per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza: assistenza collettiva, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera (art. 27, co. 6). I costi sono altresì computati al lordo della mobilità passiva e al netto della mobilità attiva; sono depurati della quota di spesa finanziata dalle maggiori entrate proprie rispetto a quelle considerate in sede di riparto; sono depurati delle quote di ammortamento che trovano copertura ulteriore rispetto al finanziamento ordinario del SSN e della quota che finanzia livelli assistenziali superiori ai livelli essenziali (art. 27, co. 6, lettere a), b), c) e d)). Il valore di costo standard è dato, per ciascuno dei tre macrolivelli dalla media pro capite pesata del costo registrato dalle regioni benchmark (art. 27, co. 6). Il costo così ottenuto è moltiplicato in ogni regione per la popolazione pesata (art. 27, co. 6, lett. e). L'incidenza percentuale di tale costo, è applicata al fabbisogno standard nazionale dell'anno di riferimento e determina il fabbisogno standard regionale (art. 27, commi 8 e 9). La convergenza ai valori percentuali del fabbisogno standard nazionale avviene in un periodo di 5 anni (art. 27, co. 11).

le risorse finanziarie necessarie alla programmazione di medio periodo. Si tratta di intese<sup>9</sup> recepite in disposizioni di rango primario, che definiscono anche le regole del governo del settore e le modalità di verifica degli adempimenti a carico delle regioni.

- c) Si evidenzia che si deve all'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 l'introduzione del cosiddetto “ sistema premiale ” in sanità, caratterizzato dal subordinare l'erogazione a ciascuna regione di una parte del finanziamento del SSN, detta “ quota premiale ”, il cui ammontare è fissato per legge, al rispetto di alcuni adempimenti verificati annualmente, primo fra tutti l'adempimento concernente l'equilibrio di bilancio del proprio Servizio sanitario (SSR), anche mediante il conferimento di risorse aggiuntive a copertura del disavanzo regionale eventualmente presente. Con tale Accordo è stato, dunque, dato impulso al nuovo sistema di monitoraggio dei conti sanitari basilare per la verifica dell'equilibrio economico dei singoli SSR. Sempre in base a quanto previsto dall'Accordo, con D.P.C.M. 29 novembre 2001, sono stati definiti i LEA al fine di rendere noti e condivisi i contenuti delle prestazioni da assicurare da parte di ciascun SSR e le regole di compartecipazione in ordine alle

---

<sup>9</sup> Si segnalano: l'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, recepito dal DL 347/2001 e dalla legge finanziaria per l'anno 2002 (L. 448/2001); l'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, sottoscritta in attuazione della legge finanziaria per l'anno 2005 (L. 311/2004); il Patto per la salute relativo al triennio 2007-2009, recepito nella legge finanziaria per l'anno 2007 (L. 296/2006); il Patto per la salute per il triennio 2010-2012, recepito nella Legge di stabilità per l'anno 2010 (L. 191/2009). Per il triennio 2013-2015, stante la necessità di assicurare con urgenza una manovra di finanza pubblica, il Governo ha introdotto talune disposizioni nel settore, con effetto dal 2013, prima della sottoscrizione del nuovo Patto (art. 17 del DL 98/2011), prevedendo, comunque, la possibilità di rimodulare dette misure, a seguito di Accordo Stato-Regioni che avrebbe dovuto essere stipulato entro il 30 aprile 2012. L'Accordo, tuttavia, non è stato raggiunto e, pertanto, le predette disposizioni sono state applicate con le modalità individuate dalla citata norma. Infine, nel febbraio 2014, si è giunti alla sottoscrizione del Patto per la salute per il triennio 2014-2016, avvenuta il 10 luglio 2014, patto recepito nella Legge di stabilità per l'anno 2015 (L. 190/2014). Negli anni successivi al 2016 non si è giunti alla sottoscrizione di un nuovo patto, ma il livello di finanziamento del SSN per il triennio 2017-2019 ha trovato una sua normazione. Infatti, la Legge di bilancio per l'anno 2017 (L. 232/2016) ha fissato tale livello al valore rispettivamente di 113, 114 e 115 miliardi di euro. Tuttavia, tali valori sono stati successivamente rideterminati dal Decreto interministeriale (MEF-Salute) del 5 giugno 2017, che, in assenza di specifici accordi tra il Governo e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano diretti ad assicurare la quota di manovra a loro carico, ha disposto un ulteriore contributo a carico delle Regioni a statuto ordinario, come previsto dall'Intesa Stato-Regioni dell'11 febbraio 2016 e dall'art. 1, co. 394, della L. 232/2016. La Legge di Bilancio per l'anno 2018 non ha portato variazioni e la Legge di Bilancio per l'anno 2019 (L. 145/2018) ha confermato il livello del finanziamento per l'anno 2019, in 114.474 milioni di euro e ha disposto un incremento di 2.000 milioni di euro per l'anno 2020 e di ulteriori 1.500 milioni di euro per l'anno 2021. Il riconoscimento dei suddetti incrementi è comunque subordinato alla sottoscrizione di un Patto per la salute per il triennio 2019-2021 che contempli misure di programmazione e di miglioramento della qualità delle cure e dei servizi erogati e di efficientamento dei costi.

prestazioni socio-sanitarie, nonché evidenziare le prestazioni totalmente escluse dai LEA ovvero quelle incluse per particolari soggetti e in particolari condizioni. In proposito, si rileva che il 12 gennaio 2017 è stato emanato il D.P.C.M. concernente l'aggiornamento dei LEA definiti nel 2001 (v. ultra).

- d) La successiva Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, nel confermare il sistema premiale e i precedenti adempimenti oggetto di verifica annuale ai fini dell'accesso alla quota premiale del finanziamento del SSN, ne ha aggiunti di nuovi. Ha disposto la costituzione dei due Tavoli di monitoraggio che operano sinergicamente nel sistema: il *Tavolo per la verifica degli adempimenti regionali*, istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, coordinato da un rappresentante del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS), e il *Comitato permanente per l'erogazione dei LEA*, istituito presso il Ministero della salute. Si tratta di Tavoli di monitoraggio a cui partecipano i due livelli di governo del settore sanitario, lo Stato e le Regioni, oltre che le agenzie sanitarie [l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) e l'Agenzia italiana del Farmaco (AIFA)].

L'applicazione, nel periodo 2001-2005, del sistema premiale in sanità ha evidenziato la presenza di due gruppi di regioni: il primo gruppo, denominato delle "regioni virtuose", con bilanci sanitari in equilibrio o con disavanzi contenuti nella ordinaria capacità di ripiano regionale, che ha garantito negli anni, insieme agli altri adempimenti previsti, il superamento della verifica premiale annuale; il secondo gruppo, denominato delle "regioni con elevati disavanzi", con bilanci sanitari in significativo disavanzo, tale da non poter essere coperto con le ordinarie misure a carico dei bilanci regionali. Oltre a gravi squilibri di bilancio, le regioni non virtuose hanno presentato due gravi criticità: si sono rivelate scarse anche nell'erogazione dei LEA caratterizzate da un'offerta ospedaliera non coerente con i parametri fissati dalla programmazione nazionale, con alti tassi di ospedalizzazione ed indicatori di inappropriatezza ospedaliera particolarmente accentuati; hanno

presentato un livello di spesa farmaceutica molto alto e ben al di sopra dei parametri fissati dalla legislazione vigente. I due fattori negativi evidenziati - quello ospedaliero e quello farmaceutico - hanno sottratto risorse all'erogazione dei restanti Livelli di assistenza e determinato forti squilibri finanziari, creando un circolo vizioso. Ciò ovviamente ha comportato per tali regioni il mancato superamento della verifica premiale annuale con conseguente preclusione all'accesso alle relative quote premiali.

Peraltro, nonostante l'operatività del sistema premiale, in tutte le regioni si è manifestata l'aspettativa di un finanziamento aggiuntivo *ex - post* da parte dello Stato, a titolo di ripiano del disavanzo. Infatti, soprattutto con riferimento agli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali, non accantonati nei bilanci sanitari sui rispettivi anni di competenza, le regioni hanno richiesto il riconoscimento di somme aggiuntive a titolo di ripiano statale nell'anno di sottoscrizione dei contratti, in relazione agli oneri sia correnti che per arretrati, che determinavano importanti disavanzi di gestione.

- e) Con i Patti per la Salute 2007-2009 (Intesa Stato-Regioni del 5 ottobre 2006) e 2010-2012 (Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009) è stata posta in essere una disciplina che, mutando *ratio* e prospettiva dal semplice sistema premiale, ha teorizzato un sistema non più fondato sulla cosiddetta “*aspettativa regionale del ripiano dei disavanzi*” da parte dello Stato ma basato sul “*principio della forte responsabilizzazione*” sia delle regioni “virtuose”, sia delle regioni con elevati disavanzi. Per le regioni non virtuose sono stati previsti specifici percorsi di risanamento condivisi (i cosiddetti “Piani di Rientro”).

I Piani di rientro<sup>10</sup> sono intesi come uno strumento fondamentale diretto alla

---

<sup>10</sup> I programmi operativi di riorganizzazione, di riqualificazione, di potenziamento del Servizio sanitario regionale (Piani di rientro) nascono con la Legge finanziaria del 2005 ([Legge 311/2004](#)) e sono allegati ad accordi stipulati dai Ministri della Salute e dell'Economia e delle Finanze con le singole Regioni. Il Piano di Rientro – si veda per un approfondimento CdS Terza Sez.n.604/2015 - si presenta come un vero e proprio piano industriale concernente la gestione del SSR nell'ambito della cornice finanziaria programmata garantendo l'erogazione dei LEA. Esso è caratterizzato da diversi aspetti. La consapevolezza: è la prima fase nella stesura del Piano di Rientro, caratterizzata dai seguenti processi: analisi del contesto normativo nazionale e regionale in materia sanitaria; analisi del contesto sanitario regionale; analisi del contesto regionale di controllo del servizio sanitario regionale; analisi SWOT: consapevolezza dei propri punti di debolezza, ma anche dei propri punti di forza, delle opportunità e dei rischi delle scelte da compiere; elaborazione del modello tendenziale triennale del sistema sia per fattori produttivi che per destinazione assistenziale degli stessi. Tale fase comporta la consapevolezza della insostenibilità finanziaria

risoluzione delle problematiche inerenti l'efficienza e l'efficacia nell'utilizzo delle risorse messe a disposizione in relazione alla manifestazione, in talune regioni, di elevati ed insostenibili disavanzi strutturali e la presenza di gravi carenze nell'erogazione appropriata dei LEA.

- f) Da ultimo, si aggiunga che la [Legge di Bilancio 2019](#) ha definito il finanziamento del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2019-2021 e ha tracciato i criteri per la definizione del nuovo Patto della Salute<sup>11</sup>.

---

e sanitaria di un sistema senza controllo. La fase seguente che la regione deve affrontare è quella delle scelte da operare, che si sostanzia nel seguente processo: individuazione degli interventi necessari ad efficientare il sistema e renderlo conforme al Piano sanitario nazionale per l'erogazione dei LEA; definizione dei provvedimenti da adottare per attuare gli interventi; elaborazione del cronoprogramma degli interventi; individuazione degli effetti economici e di sistema correlati agli interventi; definizione delle modalità di verifica periodica degli interventi; elaborazione del modello programmato triennale sia per fattori produttivi che per destinazione assistenziale degli stessi tale da garantire il raggiungimento dell'equilibrio con il conferimento del fondo transitorio di accompagnamento, limitatamente agli anni 2007-2009, e delle entrate fiscali regionali da massimizzazione. Si tratta in sintesi di un modello programmato che associa dei risparmi di spesa con un disavanzo programmato nei limiti delle entrate aggiuntive preordinate sempre nella garanzia dell'erogazione dei LEA. La bozza di Piano di Rientro è stata sottoposta all'esame di un Gruppo tecnico interistituzionale, con la partecipazione di esponenti governativi e regionali, che ha discusso con le singole regioni le scelte proposte e, qualora necessario, chiesto modifiche ed integrazioni. Una volta stabilito il contenuto del Piano di Rientro è stato possibile sottoscrivere l'Accordo per il Piano di Rientro da parte dei Ministri della Salute e dell'Economia e delle Finanze, sentito il Ministro per gli Affari regionali, ed il Presidente della regione. Nell'anno 2007 sono stati sottoscritti gli Accordi per i Piani di Rientro delle regioni Lazio, Campania, Liguria, Molise, Abruzzo, Sicilia e Sardegna. (Liguria e Sardegna hanno concluso il Piano nell'anno 2009). Nel dicembre 2009 ha predisposto il Piano di Rientro la regione Calabria. Nell'anno 2010 si sono aggiunte anche Piemonte e Puglia. In sostanza, al novembre 2018 il Ministero della Salute ha comunicato che sono sette le Regioni attualmente sottoposte alla disciplina dei Piani di Rientro (PdR): Puglia, Abruzzo, Sicilia, Calabria, Campania, Lazio e Molise; le ultime quattro sono commissariate.

<sup>11</sup> Il patto per la salute 2019-21 è stato siglato il 18 dicembre 2019.

Per ora è possibile richiamare i punti principali:

#### *Finanziamento Fondo sanitario nazionale*

Confermate le risorse per il prossimo biennio con un aumento previsto di 2 miliardi per il 2020 e 1,5 miliardi per il 2021. Il livello del finanziamento in questo modo passa dai 114.474.000.000 del 2019 ai 116.474.000.000 del 2020 ai 117.974.000.000 del 2021. Governo e Regioni concordano, inoltre, di ricondurre le quote vincolate del riparto del fabbisogno sanitario standard all'interno del riparto relativo alla quota indistinta, confermando i criteri di assegnazione definiti nelle ultime proposte di riparto.

#### *Livelli essenziali di assistenza e misurazione della qualità delle cure*

Governo e Regioni si impegnano a completare il percorso di attuazione del D.P.C.M. 12 gennaio 2017 "Nuovi Lea", con l'approvazione del decreto che fissa le tariffe per consentire l'entrata in vigore dei relativi nomenclatori. Dal 2020, grazie al Nuovo sistema di garanzia (NSG), il Comitato Lea effettuerà una nuova valutazione annuale sulla qualità, appropriatezza ed efficienza dei servizi sanitari regionali. In caso di gravi criticità rilevate in almeno due dei tre macro-livelli di assistenza, la Regione dovrà presentare un piano di risoluzione delle criticità che viene valutato ed eventualmente integrato dal Comitato Lea con il supporto degli Enti vigilati. Nel caso di valutazione insufficiente in tutti i tre macro-livelli la Regione è valutata inadempiente e deve elaborare un piano operativo di riorganizzazione.

#### *Assistenza territoriale: ampliamento per la Farmacia dei Servizi*

È stata concordata la riorganizzazione dell'assistenza territoriale con l'obiettivo di favorire, attraverso modelli organizzativi integrati, attività di prevenzione e promozione della salute, percorsi di presa in carico della cronicità basati sulla medicina di iniziativa, in stretta collaborazione con il Piano nazionale della cronicità, il Piano di governo delle liste di attesa e il Piano nazionale della prevenzione. Questo puntando al potenziamento dell'assistenza domiciliare, semiresidenziale e residenziale per prevenire l'aggravamento delle patologie legate ai processi di invecchiamento della popolazione. In questo ambito, è previsto l'ampliamento della [sperimentazione della Farmacia dei servizi](#) come presidio rilevante per la presa in carico dei pazienti e il controllo dell'aderenza terapeutica degli stessi. Allo stesso tempo, verrà valorizzata l'assistenza infermieristica di famiglia/comunità, per garantire la completa presa in carico integrata delle persone, nell'ambito della continuità dell'assistenza, e dell'aderenza terapeutica in particolare per i soggetti più fragili.

#### *Enti vigilati*

Previsto il riordino di AIFA, ISS e AGENAS per superare la frammentazione e duplicazione di competenze. L'obiettivo è di rivedere la governance e i meccanismi operativi di funzionamento. In questo ambito verranno accorpate le funzioni frammentate in materia di HTA (Health Technology Assessment) in un unico soggetto, a garanzia dell'autorevolezza e dell'indipendenza del processo di valutazione.

#### *Governance farmaceutica e dei dispositivi medici*

Per il 2019 ha stabilito un finanziamento di 114 miliardi e 439 milioni di euro, ai quali vanno aggiunti 2 miliardi per il 2020 e un altro miliardo e mezzo per il 2021.

Per il 2020 e il 2021, l'accesso delle Regioni all'incremento del finanziamento è vincolato alla stipula del nuovo Patto per la salute, che deve prevedere espressamente misure per il miglioramento della qualità delle cure e dei servizi erogati e per l'efficientamento dei costi.

La stessa Legge di Bilancio ha previsto gli ambiti delle misure del nuovo Patto per la Salute:

- Revisione del sistema di compartecipazione alla spesa sanitaria a carico degli assistiti (ticket), per promuovere maggiore equità nell'accesso alle cure;
- rispetto degli obblighi di programmazione a livello nazionale e regionale in coerenza con il processo di riorganizzazione delle reti strutturali dell'offerta ospedaliera e dell'assistenza territoriale, con particolare riferimento alla cronicità e alle liste d'attesa;
- valutazione dei fabbisogni del personale del Servizio sanitario nazionale e dei

---

Nuova revisione e ammodernamento della *governance* farmaceutica e dei dispositivi medici per migliorare l'efficienza allocativa delle risorse.

#### *Investimenti*

Individuati interventi infrastrutturali necessari per 32 miliardi di euro, a cui si aggiungono 1,5 miliardi per l'ammodernamento tecnologico delle attrezzature. Il Patto impegna il Governo a incrementare le risorse a disposizione per l'edilizia sanitaria ex art. 20 della legge 67/88 e a velocizzare le procedure per la sottoscrizione degli accordi di programma e l'ammissione a finanziamento.

#### *Modelli previsionali*

A supporto delle scelte di programmazione si prevede una sempre maggiore integrazione dei dati e dei diversi flussi informativi che consenta di realizzare strumenti e modelli previsionali per l'analisi del fabbisogno di salute della popolazione.

#### *Prevenzione*

Promozione e prevenzione sono chiavi per garantire equità e contrasto alle disuguaglianze di salute.

In particolare è previsto:

- contrasto al fenomeno dell'[antimicrobico-resistenza](#);
- consolidare il contrasto alle [malattie croniche](#) attraverso promozione della salute, diagnosi precoce e presa in carico precoce;
- piena realizzazione del Piano nazionale per l'eliminazione del morbillo e della rosolia;
- standard adeguati di personale per sicurezza sui luoghi di lavoro;
- [approccio One Health](#) che considera la salute umana e la salute degli animali come interdipendenti e legati alla salute degli ecosistemi;
- più controlli in materia di sicurezza alimentare e sanità veterinaria.

#### *Partecipazione dei cittadini*

Per migliorare la relazione con i cittadini si punterà sempre più sulla trasparenza e la comunicazione, attraverso il loro coinvolgimento in pratiche di partecipazione inclusive. Prevista anche una forte promozione degli strumenti di accesso informatico ai servizi erogati telematicamente dal SSN, adottando regole standard, codifiche condivise e interoperabilità degli ecosistemi informatici.

- riflessi sulla programmazione della formazione di base e specialistica e sulle necessità di assunzioni, compreso l'aggiornamento del parametro di riferimento relativo al personale;
- implementazione di infrastrutture e modelli organizzativi finalizzati alla realizzazione del sistema di interconnessione dei sistemi informativi del Servizio sanitario nazionale che consentano di tracciare il percorso seguito dal paziente attraverso le strutture sanitarie e i diversi livelli assistenziali del territorio nazionale tenendo conto delle infrastrutture già disponibili nell'ambito del Sistema Tessera Sanitaria e del fascicolo sanitario elettronico;
  - promozione della ricerca in ambito sanitario;
  - miglioramento dell'efficienza e dell'appropriatezza nell'uso dei fattori produttivi e l'ordinata programmazione del ricorso agli erogatori privati accreditati che siano preventivamente sottoposti a controlli di esiti e di valutazione con sistema di indicatori oggettivi e misurabili, anche aggiornando quanto previsto dalla [Legge n. 135/2012](#);
  - valutazione del fabbisogno di interventi infrastrutturali di ammodernamento tecnologico.
- g) A conclusione di questo rapido excursus si indicano gli ulteriori strumenti coerenti con il principio della responsabilizzazione regionale del rispetto degli equilibri di bilancio, che arricchiscono la disciplina finanziaria del SSN definita dalle Intese Stato-Regioni in materia: l'introduzione dal 2005 (DL 203/2005 - art 9, c. 1), dell'obbligo, nell'ambito della verifica del sistema premiale, di iscrizione in bilancio degli accantonamenti per i rinnovi contrattuali per il personale dipendente e convenzionato del SSN, finalizzato a costruire bilanci aziendali e del SSR interessato, che ricomprendano tutti gli oneri di competenza del singolo anno, ancorché non siano stati perfezionati gli atti per la corresponsione finanziaria dei relativi oneri; dal 2005, la procedura di verifica annuale prevista dall'articolo 1, comma 174, della legge 311/2004 recante il

meccanismo dell'incremento automatico delle aliquote fiscali in caso di mancata copertura dell'eventuale disavanzo; la sanzione del blocco automatico del turn over del personale del SSR e con il divieto, per il bilancio regionale, di effettuare spese non obbligatorie fino alla fine dell'anno successivo a quello di verifica; il rafforzamento degli strumenti di responsabilizzazione regionale nell'uso appropriato delle risorse sanitarie; l'introduzione di strumenti di controllo delle principali voci di spesa, quali il meccanismo del pay - back farmaceutico<sup>12</sup>, il tetto di spesa sui dispositivi medici, il vincolo di crescita sul personale e il vincolo relativo all'acquisto di prestazioni di assistenza specialistica e di assistenza ospedaliera; la definizione di indicatori standard di efficienza e di appropriatezza e l'avvio di un puntuale sistema di monitoraggio dei fattori di spesa.

Si aggiunga che, a partire dall'anno 2013, diverse disposizioni in materia di federalismo fiscale hanno permesso di ottenere una migliore efficienza della spesa. In particolare, si rammenta che nella definizione dei fabbisogni sanitari è stata applicata la metodologia dei costi standard, in attuazione del D.Lgs. 68/2011 in materia di federalismo fiscale. Si tratta di una impostazione metodologica che, nel confermare l'attuale programmazione finanziaria e il relativo contenimento della dinamica di spesa, migliora l'assetto istituzionale sia in fase di riparto delle risorse sia in relazione all'analisi delle situazioni di inefficienza o inadeguatezza (anche attraverso il raffronto tra le varie regioni), fornendo un ulteriore elemento di valutazione della programmazione in atto. Inoltre, il D.Lgs. 118/2011, concernente l'armonizzazione dei bilanci, ha ulteriormente migliorato dall'anno contabile 2012 i procedimenti contabili nel settore sanitario con particolare riferimento a quanto disposto dal Titolo II, in quanto sono state introdotte le disposizioni dirette a garantire un'agevole

---

<sup>12</sup> Il pay - back farmaceutico, introdotto a partire dal 2008 relativamente alla spesa farmaceutica territoriale e a partire dal 2013 relativamente alla spesa farmaceutica ospedaliera, prevede che le aziende farmaceutiche siano chiamate a ripianare l'eventuale scostamento tra la spesa effettivamente registrata e i limiti fissati dalla normativa. Da ultimo, la legge 232/2016 ha modificato gli aggregati di spesa e i valori dei tetti.



individuazione dell'area del finanziamento sanitario, attraverso la possibilità di istituire da parte delle regioni la Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) (i), la perimetrazione, nell'ambito del bilancio regionale, delle entrate e delle uscite relative alla sanità (ii), la trasparenza dei flussi di cassa relativi al finanziamento sanitario attraverso l'accensione di specifici conti di tesoreria intestati alla sanità (iii).

- h) Pertanto, il sistema del SSN ruota oggi sul principio della *piena responsabilizzazione delle regioni*, soprattutto grazie alla costruzione di benchmark di spesa e di qualità, l'omogeneizzazione dei documenti contabili, la previsione di sanzioni in caso di deficit. A ciò si aggiunge che dal 2001 si è assistito al potenziamento del sistema di monitoraggio trimestrale dei fattori di spesa, svolto a livello centrale sulla base di una rendicontazione contabile articolata a livello di singola Azienda sanitaria e poi di regione. Ciò ha reso possibile anche nel potenziamento di strumenti di previsione sempre più efficaci e congrui ai fini della programmazione finanziaria, tant'è che, con riferimento ai documenti di finanza pubblica, quanto meno dell'ultimo quinquennio, i livelli di spesa effettivamente registrati a consuntivo sono risultati costantemente contenuti nell'ambito di quanto programmato.
- i) Anche se gli interventi normativi richiamati e la *ratio* cui sono ispirati costituiscono un buon inizio per la costruzione di un sistema contabile virtuoso, la materia resta complessa e restano ancora irrisolti alcuni profili critici riguardanti le diverse realtà regionali che emergono proprio in sede di applicazione del complesso normativo a cui si è fatto cenno.

Come rilevato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti<sup>13</sup>, il conferimento di maggiori livelli di autonomia amplia la necessità che gli amministratori diano conto di come questi poteri e le correlate risorse siano

---

<sup>13</sup> Sezione delle Autonomie. Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della costituzione - commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, all. 1 Autonomia e sanità, - 17 luglio 2019.

utilizzati e dei risultati conseguiti. Secondo la Corte costituzionale la tutela dell'unità economica della Repubblica giustifica un governo unitario della finanza pubblica e controlli esterni sugli enti territoriali (cfr. Sent. n. 39/2014) al fine di evitare tensioni sugli equilibri di bilancio. Ne consegue come la richiesta di autonomia differenziata postuli quale corollario l'adozione di idonei strumenti di monitoraggio e di rendicontazione. Alcuni utili spunti di riflessione possono essere tratti dalle analisi svolte in varie occasioni dalla Corte in tema di servizi sanitari regionali (da ultimo, cfr. il recente Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali – es. 2017, approvato con deliberazione della Sez. Aut. n. 13/2019), atteso che la tutela della salute è una delle materie oggetto delle intese in discorso ed è, anzi, quella che impiega la maggior parte delle risorse regionali (circa l'80% della spesa pubblica nelle RSO; circa il 50% per le RSS in considerazione delle maggiori funzioni a queste ultime attribuite e, dunque, della minore incidenza della spesa sanitaria su quella complessiva).

In particolare, la Corte<sup>14</sup> ha evidenziato che con riferimento alle

---

<sup>14</sup> La Corte ha tratto diverse considerazioni che è bene riportare.

Una prima riguarda l'efficacia degli interventi di contenimento della spesa. Ed invero, laddove «lo Stato non ha strumenti d'intervento diretto sulla dinamica di spesa ... le politiche di contenimento sono (state) meno efficaci: le Regioni a statuto ordinario, infatti, sono soggette a monitoraggio annuale ovvero, qualora in disavanzo, a più verifiche tecniche in corso d'esercizio relativamente al Piano di Rientro sottoscritto». Durante le riunioni tenutesi tra luglio e dicembre 2018 tra Autonomie speciali (esclusa la Regione Siciliana) e Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, invece, quest'ultimo ha fatto presente di aver convocato le suddette Autonomie anche per l'esame dei conti del IV trimestre 2017, ricevendo la seguente comunicazione congiunta: «pur confermando la disponibilità a collaborare con il Ministero per tutte le informazioni richieste in materia di spesa sanitaria, si segnala che si ritiene sufficiente che ciò avvenga sui dati annuali consolidati, dato che, non partecipando al riparto del FSN, non pare utile partecipare a verifiche infra-annuali sui CE trimestrali». Attualmente, dunque, i diversi sistemi sanitari regionali esistenti sono comparabili tra loro solo con estrema difficoltà, soprattutto avendo riguardo ai servizi resi ed al costo degli stessi, restando ancora non chiaro «quanto della differenza di risultato tra il fabbisogno teorico e la spesa effettiva dipenda dall'erogazione di maggiori servizi e quanto, eventualmente, sia, invece, da ricondurre ad un maggior costo dei LEA», a causa della mancanza di idonei strumenti di misurazione allo scopo. Considerando le novità introdotte dal D.Lgs. n. 68/2011 a decorrere dall'anno 2013 in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard per le Regioni a statuto ordinario nel settore sanitario, «sarebbe certamente auspicabile che almeno il fabbisogno per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in condizioni di efficienza ed appropriatezza, presentasse regole procedurali univoche sul territorio nazionale e tempestivamente recepite da tutti gli enti territoriali, così da permettere una più agevole valutazione dei costi della sanità nei diversi contesti territoriali».

Un secondo aspetto della questione riguarda l'armonizzazione contabile, materia di competenza esclusiva statale «che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite, in quanto strumentale a garantire che lo Stato stesso, attraverso informazioni rese in maniera uniforme, possa garantire il coordinamento della finanza pubblica e gli equilibri del bilancio (Corte Costituzionale, sentenza n. 80/2017)». Nello stesso contesto è stato, inoltre, affermato che «l'applicazione del Titolo II del Decreto Legislativo n. 118/2011 richiede che sia data separata evidenza nel bilancio regionale dell'anno delle risorse conferite al proprio Servizio sanitario provinciale a titolo di finanziamento indistinto, vincolato, mobilità extraregionale e delle ulteriori risorse che la Regione ha eventualmente inteso conferire al proprio Servizio sanitario per finanziare i maggiori costi indotti dai LEA ovvero per finanziare anche prestazioni aggiuntive rispetto ai LEA». La richiesta di individuare le diverse fonti di finanziamento del servizio sanitario regionale/provinciale (finanziamento obbligatorio LEA; finanziamento aggiuntivo LEA e finanziamento per extra LEA) risulta ancora disattesa dalle Autonomie

autonomie speciali - che costituiscono un modello raffrontabile con quello in divenire delle Regioni ad autonomia differenziata - si sono rilevati profili di criticità correlati alle modalità di monitoraggio e di chiarezza dei risultati.

Un rilevante profilo di criticità emerso è il tema della determinazione del fabbisogno sanitario nazionale e del relativo riparto tra le Regioni.

Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, infatti, a differenza di quelle a statuto ordinario, provvedono direttamente al finanziamento dell'assistenza sanitaria sul loro territorio senza alcun onere a carico del bilancio dello Stato.

Laddove il monitoraggio esterno si riveli meno incisivo, dunque, a fronte di maggiori spese si verifica che non ci sia chiarezza sulla ragione delle stesse (è il caso di Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Trento e Bolzano, v. meglio infra), oppure che si vengano ad accumulare significativi disavanzi (è il caso della Regione Sardegna). Per contro, nelle Regioni sottoposte a monitoraggio ("leggero" o più stringente per gli enti in Piano di Rientro dal deficit) si è riscontrato un netto miglioramento dei risultati di gestione. In particolare, facendo riferimento alle sole risorse ritenute congrue dallo Stato.

Per l'erogazione dei LEA in condizioni di efficienza ed appropriatezza, così

---

speciali. Ultima considerazione, ma non per rilevanza, riguarda la qualità e le condizioni di erogazione delle prestazioni sanitarie sul territorio nazionale. Come si è avuto modo di osservare nel Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali per l'esercizio 2016 (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2018/FRG), «in virtù delle diverse normative regionali<sup>9</sup>, sul territorio nazionale non vengono erogate le medesime prestazioni sanitarie né agli stessi costi: l'accesso ai servizi sanitari, dunque, non avviene attualmente in condizioni di eguaglianza tra tutti i cittadini. E ciò è tanto più grave se si considera la recente pronuncia della Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 169/2017) secondo la quale è necessaria una delimitazione finanziaria dei LEA, definiti "spese incompressibili e necessarie", rispetto alle altre spese sanitarie: la reale copertura finanziaria dei servizi, data la natura delle situazioni da tutelare, deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie». Inoltre, a prescindere dal profilo economico-finanziario, si rileva che le valutazioni delle performance dei sistemi sanitari regionali operate dal Ministero della Salute nel "Monitoraggio dei LEA attraverso la cd. Griglia LEA - Metodologia e Risultati dell'anno 2017, conducono a ritenere che non sempre al processo di risanamento finanziario si accompagni una sufficiente erogazione dei livelli essenziali di assistenza<sup>11</sup>. Nel richiamato Referto approvato con deliberazione della Sez.Aut. n. 13/2019, è stato ricordato che Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Trento e Bolzano, per le modalità di finanziamento dell'assistenza sanitaria sui loro territori<sup>12</sup>, sono tuttora escluse dalla Verifica Adempimenti affidata dall'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza in condizioni di appropriatezza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse. E ciò avviene nonostante l'auspicio che il processo di uniformità relativo all'erogazione del bene salute trovi al più presto il suo compimento secondo le previsioni costituzionali in materia di eguaglianza e tutela di cui agli artt. 3 e 32 Cost.

come definite con l'Intesa Stato-Regioni, si è osservato che tra il 2006 ed il 2017 il deficit si sia ridotto nelle Regioni sottoposte a monitoraggio (da -1 mld ca. a -82 mln) ed ancor più in quelle sottoposte a piano di rientro (da oltre -4 mld a -223 mln), mentre nelle Regioni a statuto speciale e nelle due Province autonome è stata rilevata una diversa tendenza (da -600 mln ca. a -1,2 mld, compreso il disavanzo regionale della Sardegna e con l'esclusione della Regione siciliana, in Piano di Rientro).

- L) Pur tenendo conto delle diverse realtà regionali e delle criticità connesse, dal monitoraggio 2019 svolto sulla spesa sanitaria dal Ministero dell'Economia e Finanze emerge che un sistema così articolato ha consentito di conseguire negli ultimi anni un significativo rallentamento della dinamica della spesa: il tasso di crescita medio annuo è passato dal 6,4% nel quadriennio 2003-2006, all'1,8% del quinquennio successivo. Inoltre, si evidenzia che in ciascuno degli anni 2011-2013 si è registrato un decremento del livello assoluto di spesa rispetto all'anno precedente, mentre negli anni dal 2014 al 2018 si è manifestato un incremento contenuto.

## *2. Il D.P.C.M. 12 gennaio 2017 - Revisione e aggiornamento dei LEA<sup>15</sup>*

Il D.P.C.M. 12 gennaio 2017 di aggiornamento dei LEA è composto di 64 articoli, suddivisi in 6 Capi, e di 12 Allegati. I lavori per la predisposizione del provvedimento si sono sviluppati da aprile a dicembre 2014 e sono stati condotti da quattro gruppi di lavoro a composizione mista (Ministero, Regioni e A.Ge.Nas), che hanno elaborato proposte per l'aggiornamento delle aree portanti dei LEA. La necessaria Intesa con la Conferenza Stato-Regioni è stata raggiunta in data 7 settembre 2016. In Parlamento, l'iter del provvedimento si è concluso con il parere delle competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato, che, nel dicembre 2016, a conclusione dell'esame dello schema di decreto (A.G. 358), hanno espresso, rispettivamente, parere favorevole con condizione e osservazioni e parere favorevole con condizioni. Il provvedimento è integralmente sostitutivo

---

<sup>15</sup> Camera dei deputati – Servizio Studi in <https://www.camera.it/temi/ap/documentazione/temi/pdf/1105044.pdf>

del D.P.C.M. 29 novembre 2001 e di numerosi altri provvedimenti attualmente in vigore. Ne deriva che, mentre il decreto del 2001 aveva un carattere sostanzialmente ricognitivo e si limitava, per la maggior parte dei sottolivelli, ad una descrizione generica, rinviando agli atti normativi vigenti alla data della sua emanazione, l'attuale provvedimento si propone come la fonte primaria per la definizione delle "attività, dei servizi e delle prestazioni" garantiti ai cittadini con le risorse pubbliche messe a disposizione del SSN.

Si rammenta che il procedimento per l'aggiornamento dei LEA è stato fissato dalla Legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 554 e 559, della legge 208/2015). La procedura seguita per l'emanazione del D.P.C.M. 12 gennaio 2017 è quella fissata dal comma 554, ovvero: decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. La seconda procedura, posta dal comma 559, riguarda le ipotesi di aggiornamento dei livelli essenziali che non determinano ulteriori oneri a carico della finanza pubblica e che modificano esclusivamente gli elenchi di prestazioni erogabili dal Servizio sanitario nazionale ovvero individuano misure intese ad incrementare l'appropriatezza dell'erogazione delle medesime prestazioni. In questa seconda procedura, il provvedimento finale è costituito da un decreto del Ministro della Salute (anziché da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) e la Conferenza Stato-Regioni esprime un parere sullo schema di decreto (mentre la prima procedura richiede un'intesa nella suddetta sede della Conferenza); anche questa seconda procedura contempla il parere delle Commissioni parlamentari competenti<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Passando ad esaminare i profili di novità si osserva quanto segue.

*Prevenzione collettiva e sanità pubblica*

Rispetto al D.P.C.M. del 2001, si rilevano una diversa aggregazione delle attività, una maggiore specificazione dei programmi e una maggiore attenzione alla sorveglianza e alla prevenzione primaria delle malattie croniche. Inoltre, si prevede che siano poste a carico del SSN le vaccinazioni indicate dal Piano nazionale della prevenzione vaccinale 2012-2014, quelle previste dal Piano nazionale della prevenzione 2014-2018, nonché ulteriori vaccinazioni. Più in particolare, l'art. 4 dell'Intesa del 7 settembre 2016

sullo schema di D.P.C.M. di aggiornamento dei Lea impegna le regioni e le province autonome a garantire il raggiungimento delle coperture per le nuove vaccinazioni introdotte dall'allegato 1 del provvedimento, con la gradualità indicata dall'allegato B dell'Intesa stessa. Infatti, il Piano nazionale delle vaccinazioni (PNPV) 2017-2019 prevede che le nuove vaccinazioni vengano offerte gratuitamente alla popolazione per fascia d'età e contiene capitoli dedicati agli interventi vaccinali destinati a particolari categorie a rischio (per patologia, per esposizione professionale, per eventi occasionali): meningi B e Rotavirus (1° anno di vita); varicella 1° dose (2° anno di vita); varicella 2° dose (5-6 anni); HPV nei maschi 11enni, IPV meningi tetravalente ACWY135 (adolescenti); Pneumococco e Zoster (anziani).

#### *Assistenza distrettuale*

L'articolo 3 individua le 9 aree di attività in cui si articola l'assistenza distrettuale: assistenza sanitaria di base; emergenza sanitaria territoriale; assistenza farmaceutica; assistenza integrativa; assistenza specialistica ambulatoriale; assistenza protesica; assistenza termale; assistenza sociosanitaria domiciliare e territoriale; assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale. Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria di base, la continuità assistenziale e l'assistenza ai turisti (articoli 4-6), sono riportate le principali attività, le prestazioni garantite agli assistiti dai medici di medicina generale e dai pediatri convenzionati, nonché le modalità organizzative e la tempistica di erogazione dell'assistenza, riprendendo sostanzialmente i contenuti di quanto oggi previsto dal D.P.C.M. 29 novembre 2001 e dagli Accordi collettivi nazionali siglati con le categorie interessate. Anche per quanto riguarda l'emergenza sanitaria territoriale (articolo 7), sono proposte le prestazioni già garantite dal Ssn. La farmaceutica viene declinata in maniera puntuale (articoli 8 e 9) introducendo novità normative quali: la farmacia dei servizi, come individuata dai decreti legislativi adottati ai sensi della legge 69/2009, la fornitura dei generici; la distribuzione diretta dei farmaci attraverso i servizi territoriali ed ospedalieri dei servizi sanitari regionali; i medicinali innovativi e quelli off-label.

#### *Assistenza ospedaliera*

Per l'assistenza ospedaliera, si ricorda l'intervento di razionalizzazione operato con il Decreto Legge 78/2015 (Decreto Enti Territoriali), il cui articolo 9-quater, commi 8 e 9, ha inteso ridurre il numero dei ricoveri inappropriati di riabilitazione ospedaliera e le giornate inappropriate di ricovero. In linea con le misure già adottate, il decreto di aggiornamento dei LEA dedica una particolare attenzione al tema dell'appropriatezza organizzativa e ai criteri di appropriatezza per tutti i regimi di ricovero, infatti l'allegato 6A del decreto contiene un elenco di Disease related groups (DRG) ad alto rischio di non appropriatezza in regime di degenza ordinaria. Il decreto demanda alle singole Regioni la responsabilità di stabilire una "soglia di ammissibilità".

Si ricorda che, con l'approvazione dei Livelli Essenziali di Assistenza nel 2001 (D.P.C.M. 29 novembre 2001), è stato individuato un elenco di prestazioni ad alto rischio di inappropriatezza se erogate in regime di degenza ordinaria delegando alle regioni il compito, sulla base di proprie rilevazioni, di individuare un valore percentuale/soglia di ammissibilità oltre il quale l'erogazione di tali DRG viene considerata inappropriata. Il Patto per la salute 2010-2012, approvato il 3 dicembre 2009 dalla Conferenza Stato-Regioni, ha esteso l'elenco delle prestazioni ritenute ad alto rischio di non appropriatezza individuando: un elenco di 24 prestazioni ad alto rischio di non appropriatezza in regime di day surgery, trasferibili in regime ambulatoriale; un elenco di 108 DRG ad alto rischio di non appropriatezza erogabili in regime di degenza ordinaria.

In particolare il decreto prevede che: le regioni e le province autonome adottino adeguate misure per incentivare l'esecuzione in ricovero diurno delle classi di ricovero elencate nell'allegato 6A (DRG ad alto rischio di non appropriatezza in regime di degenza ordinaria) in una percentuale, sul totale dei ricoveri, che sarebbe dovuta essere fissata per ciascuna classe, entro il 31 marzo 2017, dalla Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale; le regioni e le province autonome avrebbero dovuto adottare entro il 15 marzo 2017 adeguate misure per incentivare il trasferimento dal regime di day surgery al regime ambulatoriale degli interventi chirurgici elencati nell'allegato 6B (Prestazioni ad alto rischio di non appropriatezza in regime di day surgery - trasferibili in ambiente ambulatoriale) in una percentuale, sul totale dei ricoveri di day surgery, che avrebbe dovuto essere fissata per ciascuna classe, entro il 28 febbraio 2017, dalla Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale. Le regioni possono prevedere l'erogabilità di ulteriori interventi chirurgici, precedentemente erogati in day surgery, nelle strutture ambulatoriali a ciò specificamente accreditate e tenute alla compilazione di idonea documentazione clinica, dandone tempestiva comunicazione alla suddetta Commissione nazionale ai fini dell'eventuale aggiornamento del Nomenclatore della specialistica ambulatoriale, e al Ministero della Salute ai fini della fissazione della corrispondente tariffa; le regioni e le province autonome avrebbero dovuto adottare entro il 15 marzo 2017 adeguate misure per incentivare il trasferimento delle prestazioni dal regime di day hospital al regime ambulatoriale, in una percentuale sul totale dei ricoveri di day hospital, che sarebbe dovuta essere fissata per ciascuna classe di ricovero, entro il 28 febbraio 2017, dalla Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale.

Si ricorda, in ultimo, che i nuovi LEA assicurano l'analgesia epidurale nelle strutture individuate dalle regioni e dalle province autonome tra quelle che garantiscono le soglie di attività fissate dall'Accordo sancito in sede di Conferenza Stato-Regioni sul documento "Linee di indirizzo per la promozione ed il miglioramento della qualità della sicurezza e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel percorso nascita e per la riduzione del taglio cesareo".

#### *Assistenza integrativa*

Per quanto riguarda l'assistenza integrativa, si segnala la traslazione in questa area dei dispositivi medici monouso (come sacche per stomie, cateteri, ausili per incontinenza e medicazioni), precedentemente contabilizzati nell'assistenza protesica.

Gli elenchi degli Ausili monouso sono contenuti nell'Allegato 2, mentre l'Allegato 11 ne reca le modalità di erogazione. Si segnala che, nel settore dei dispositivi medici monouso sono stati introdotti alcuni prodotti innovativi, quali le medicazioni avanzate per le lesioni da decubito e nuove tipologie di dispositivi monouso quali: cannule, cateteri, ausili assorbenti per incontinenza e sacche per stomia. L'articolo 13 prevede – nell'ambito dell'assistenza integrativa – la fornitura di ausili per le persone diabetiche ed introduce l'erogazione di presidi per le persone affette da malattie rare (le tipologie di ausili sono, per la prima volta, elencate e codificate nell'Allegato 3). Viene poi confermata (art. 14) la fornitura di prodotti dietetici alle persone affette da malattie metaboliche congenite e da fibrosi cistica, e l'erogazione di alimenti senza glutine alle persone affette da celiachia, nonché la fornitura di latte artificiale per i nati da madri con infezione HIV/AIDS. Il provvedimento infine prevede che le Regioni provvedano alla fornitura gratuita di prodotti apoteici ai soggetti affetti da nefropatia cronica, come già alcune Regioni attualmente garantiscono ai propri assistiti attingendo a risorse regionali.

#### *Assistenza protesica*

Per quanto riguarda l'assistenza protesica, si segnala l'introduzione di alcune prestazioni innovative, soprattutto nel settore delle tecnologie informatiche e di comunicazione, a favore dei disabili con gravissime limitazioni funzionali (cosiddetti ausili ICT-Information Communication Technologies), nonché l'introduzione degli apparecchi acustici a tecnologia digitale per la prescrizione dei quali, tuttavia, è stato indicato un preciso intervallo di perdita uditiva. Il Nuovo Nomenclatore (Allegato 5 - Ausili su misura) contiene gli elenchi delle prestazioni e delle tipologie di dispositivi erogabili dal Ssn, riportando per ciascuna prestazione o tipologia di dispositivo il codice identificativo, la definizione, la descrizione delle principali caratteristiche e le condizioni di erogabilità. Sostanzialmente il Decreto di Aggiornamento dei LEA aggiorna la disciplina di erogazione dell'assistenza protesica, oggi contenuta nel D.M. 27 agosto 1999, n. 332, nei termini seguenti: • ridefinisce l'elenco delle protesi e ortesi "su misura" (elenco 1) e l'elenco degli ausili "di serie" (elenco 2A e 2B), aggiornando la nomenclatura in relazione alle innovazioni cliniche e tecnologiche intervenute negli anni, e rendendo "di serie" alcuni ausili sino ad oggi erogati "su misura" (carrozze, protesi acustiche etc.). Nei nuovi elenchi sono tra l'altro inclusi molti dispositivi di tecnologia avanzata per gravissime disabilità e protesi acustiche digitali, mentre sono esclusi dispositivi ortopedici su misura per lievi deformità del piede (quali i plantari). • identifica i beneficiari dell'assistenza (art. 18), includendovi i soggetti che, pur in attesa di accertamento dell'invalidità, abbiano urgente bisogno dell'ausilio, i soggetti affetti da malattie rare ed i soggetti in assistenza domiciliare integrata con disabilità temporanea; • rinvia la definizione delle modalità di erogazione ad un'apposita Intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (art. 19); • ridefinisce i principi generali per l'individuazione degli erogatori di protesi prevedendo l'istituto dell'accreditamento sulla base dell'accertamento di alcuni requisiti, e conferma la modalità di remunerazione in base a tariffe predeterminate per gli ausili su misura; • in attesa dell'istituzione del Repertorio dei presidi ortesici e protesici erogabili a carico del Ssn, previsto dall'art.1, co. 292, della legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266/2005), conferma la vigente disciplina di fornitura degli ausili tramite procedure di gara e rinvia alla disciplina regionale numerosi aspetti oggi disciplinati dal D.M. n. 332/1999.

#### *Assistenza specialistica ambulatoriale*

Sono state introdotte nuove prestazioni prima erogabili solo in regime di ospedalizzazione, tra le quali l'adroterapia, la procreazione medicalmente assistita, la terapia fotodinamica laser con verteporfina nonché analisi di laboratorio per la diagnosi e il monitoraggio di malattie rare. Inoltre, per le prestazioni di genetica viene introdotta la consulenza per coloro che si sottopongono ad un'indagine genetica utile a confermare o ad escludere un sospetto diagnostico. Nella stesura del Nomenclatore dell'assistenza specialistica ambulatoriale (Allegato 4) è stata dedicata particolare attenzione all'appropriatezza clinica: diventa infatti obbligatorio per il medico prescrittore di riportare sulla ricetta la diagnosi o il sospetto diagnostico (art. 15, comma 1). Inoltre, sono state introdotte condizioni di erogabilità e indicazioni alla prescrizione appropriata per prestazioni ad alto costo o a rischio di uso inappropriato con l'introduzione di prestazioni "reflex", vale a dire prestazioni composte da 2 accertamenti diagnostici o clinici dei quali il secondo viene eseguito solo se l'esito del primo lo richiede. Pertanto, per numerose prestazioni - soprattutto nel settore della diagnostica per immagini e nel laboratorio, sono state individuate "indicazioni di appropriatezza prescrittiva" utili ad orientare l'attività prescrittiva dei medici verso un utilizzo appropriato delle stesse (art.16, comma 2); per un numero più ridotto di prestazioni sono state individuate "condizioni di erogabilità", di carattere vincolante ai fini dell'inclusione nei LEA (art.16, comma 1). Le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva associate alle prestazioni incluse nel Nomenclatore delle prestazioni di specialistica ambulatoriale (Allegato 4) assorbono quelle già previste dal decreto ministeriale 9 dicembre 2015 (complessivamente 103), attuativo del disposto normativo di cui all'articolo 9-quater del Decreto Legge 78/2015 (Decreto Enti territoriali), contestualmente abrogato dal decreto di aggiornamento dei LEA. L'elenco delle note e delle corrispondenti condizioni di erogabilità o indicazioni di appropriatezza prescrittiva è contenuto nell'allegato 4D. I nuovi LEA inoltre confermano le condizioni e i limiti di erogabilità delle prestazioni di densitometria ossea e di chirurgia refrattiva, attualmente previste dal D.P.C.M. 5 marzo 2007, e riportate negli allegati 4A e 4B (art.16). Per le prestazioni di odontoiatria il provvedimento attua quanto già previsto dall'articolo 9 del D.Lgs. 502/1992 (Fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale), individuando per ciascuna prestazione i possibili beneficiari secondo i criteri esplicitati nell'allegato 4C.

In ultimo si ricorda, che come per le prestazioni di assistenza protesica, l'erogazione delle nuove prestazioni di specialistica ambulatoriale rimane ancora problematica in quanto i nomenclatori della specialistica ambulatoriale e protesica, allegati al D.P.C.M. 12 gennaio 2017, recano le prestazioni senza le corrispondenti tariffe; le nuove prestazioni rimangono pertanto non fruibili fino a quando non sarà adottato il decreto (del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle

---

Finanze, sentita l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni) di fissazione delle tariffe massime delle prestazioni, il cui termine ultimo per l'emanazione è stato fissato al 28 febbraio 2018 dalla Legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 420, della legge 205/2017).

#### *Assistenza sociosanitaria*

Il Capo IV (articoli 21-35) dispone in merito alle norme riguardanti l'assistenza sociosanitaria. Il provvedimento individua e descrive le diverse tipologie di assistenza caratterizzate da diversi livelli di complessità ed impegno assistenziale, ai quali corrispondono diversi percorsi assistenziali, confermando sostanzialmente quanto già previsto precedentemente, se non per l'introduzione delle cure palliative domiciliari, del servizio di neuropsichiatria infantile, non menzionati dal D.P.C.M. del 2001, e l'estensione dell'area delle dipendenze a tutte le dipendenze patologiche e i comportamenti di abuso (fra queste anche la ludopatia, come fra l'altro stabilito dall'art. 5 del Decreto Legge 158/2012).

#### *Accertamenti diagnostici neonatali*

La legge n. 167 del 2016 ha inteso garantire la prevenzione delle malattie metaboliche ereditarie attraverso l'inserimento nei LEA di screening neonatali obbligatori, da effettuare su tutti i nati a seguito di parti effettuati in strutture ospedaliere o a domicilio, per consentire diagnosi precoci e un tempestivo trattamento delle patologie. Il Decreto 13 ottobre 2016 Disposizioni per l'avvio dello screening neonatale per la diagnosi precoce di malattie metaboliche ereditarie ha poi definito nelle Tabelle allegate decreto le malattie metaboliche ereditarie da sottoporre a screening neonatale esteso. Con l'introduzione dei nuovi LEA, lo screening neonatale esteso è divenuto obbligatorio in ogni regione per 47 patologie rare.

#### *Speciali categorie di assistiti*

Il Capo VI (artt. 50-63) elenca le specifiche tutele garantite dal SSN ad alcune categorie di cittadini secondo quanto previsto dalla normativa vigente. In particolare, per quanto riguarda gli invalidi (articolo 51), viene confermata l'erogazione delle prestazioni garantite prima dell'entrata in vigore della legge n. 833 del 1978, nonché l'erogazione gratuita dei farmaci di classe C) agli invalidi di guerra ed alle vittime del terrorismo, già prevista dalla normativa in vigore. Per quanto concerne le malattie rare (articolo 52), si evidenzia che l'elenco delle malattie rare viene integrato nei termini previsti all'Allegato 7 che introduce oltre 110 nuove malattie o gruppi. Sono inserite nell'elenco, tra le altre, la sarcoidiosi, la sclerosi sistemica progressiva, la miastenia grave. Con riferimento alle persone affette da malattie croniche (articolo 53), è prevista l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria per le prestazioni individuate dal decreto ministeriale n. 329 del 1999. L'elenco delle malattie croniche, allegato a quest'ultimo, viene integralmente sostituito da un nuovo elenco (allegato 8) che vede l'inserimento di sei nuove patologie: broncopneumopatia cronica ostruttiva – BPCO (limitatamente agli stadi «moderato», «medio-grave» e «grave»), rene policistico autosomico dominante, osteomielite cronica, l'endometriosi (limitatamente agli stadi III e IV) malattie renali croniche, sindrome da talidomide. Sono incluse, inoltre, alcune patologie attualmente tutelate come malattie rare (come la celiachia). Relativamente alle persone affette da fibrosi cistica (articolo 54), si confermano le previsioni recate dalla legge n. 548 del 1993. Per i nefropatici cronici in trattamento dialitico (articolo 55), si conferma il rimborso delle spese di trasporto al centro dialitico, nei limiti e con le modalità fissate dalle regioni. Per le persone affette da Morbo di Hansen (articolo 56), si confermano le previsioni della legge n. 126 del 1980, mentre per le persone con infezioni da HIV/AIDS (articolo 57) si confermano le previsioni della legge n. 135 del 1990 e del Progetto obiettivo AIDS dell'8 marzo 2000. Con riferimento alle persone detenute e internate in istituti penitenziari e minori sottoposti a provvedimento penale (articolo 58), si richiama il contenuto del D.P.C.M. 10 aprile 2008. Per quanto riguarda la tutela della gravidanza e della maternità (articolo 59), si dispone l'esclusione dalla partecipazione al costo delle prestazioni specialistiche ambulatoriali indicate dagli allegati 10A e 10B, fruite presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, compresi i consultori familiari. Vengono inoltre escluse dalla partecipazione al costo le visite periodiche ostetrico-ginecologiche, i corsi di accompagnamento alla nascita e l'assistenza in puerperio. In caso di minaccia di aborto, sono escluse dalla partecipazione al costo anche tutte le prestazioni specialistiche ambulatoriali necessarie per il monitoraggio e l'evoluzione della gravidanza. Nelle specifiche condizioni di rischio fetale, indicate dall'allegato 10C, sono escluse dalla partecipazione al costo anche le prestazioni specialistiche ambulatoriali prescritte dallo specialista, quando ritenute necessarie ed appropriate. Si segnala fra l'altro che viene erogato in esenzione, indipendentemente dall'età, lo screening con bitest e translucenza nucale, mentre esami invasivi quali amnio e villocentesi vengono erogati solo in presenza di un risultato sospetto dello screening o di altri fattori di rischio personali, come precedenti gravidanze con anomalie cromosomiche o familiarità per malattie genetiche. Con riferimento ai disturbi dello spettro autistico (articolo 60), si conferma il contenuto della legge n. 134 del 2015, rinviando specificamente all'articolo 4 della stessa legge, che dispone, entro centoventi giorni dall'adozione dello schema in esame, l'aggiornamento delle linee di indirizzo per la promozione e il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nei disturbi pervasivi dello sviluppo (DPS), con particolare riferimento ai disturbi dello spettro autistico, di cui all'Accordo in sede di Conferenza unificata del 22 novembre 2012. Le linee di indirizzo, adottate con decreto del Ministro della Salute, previa intesa in sede di Conferenza unificata, dovranno essere aggiornate con cadenza triennale. In relazione all'assistenza sanitaria all'estero (articolo 61), per gli assistiti del Servizio sanitario nazionale in temporaneo soggiorno negli Stati UE, nell'area EFTA (Svizzera, Norvegia, Islanda, Liechtenstein) nonché negli Stati con i quali sono in vigore accordi bilaterali in materia di sicurezza sociale si richiamano le previsioni dei Regolamenti CE n. 883/2004 e n. 987/2009 UE, le previsioni in materia di assistenza transfrontaliera della direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e del Decreto Legislativo n. 38 del 2014, di attuazione della direttiva stessa, e il disposto della legge n. 595 del 1985 in materia di cure di altissima specializzazione all'estero. Per i cittadini di Stati non appartenenti all'UE



iscritti al SSN (articolo 62) si richiama la previsione dell'articolo 34 del Testo unico sull'immigrazione e i diritti dello straniero in Italia, di cui al Decreto Legislativo n. 286 del 1998 mentre per i cittadini stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale non in regola con il permesso di soggiorno (articolo 63) si richiama la previsione di cui all'articolo 35 del predetto Testo unico.

*Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale*

La Legge di stabilità 2016 (art.1, comma 556, della legge 208/2015) ha previsto l'istituzione della Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale. Costituita con decreto ministeriale 16 giugno 2016, parzialmente modificata con decreto ministeriale 17 ottobre 2016 e 10 febbraio 2017, la Commissione si è insediata l'11 ottobre 2016 presso il Ministero della Salute con il compito di provvedere all'aggiornamento continuo del contenuto dei LEA, proponendo l'esclusione di prestazioni, servizi o attività divenuti obsoleti e, analogamente, suggerendo l'inclusione di trattamenti che, nel tempo, si sono dimostrati innovativi o efficaci per la cura dei pazienti. La Commissione è presieduta dal Ministro della Salute ed è composta dal Direttore della Direzione generale della programmazione sanitaria del Ministero della Salute e da quindici esperti qualificati e da altrettanti supplenti, di cui quattro designati dal Ministro della Salute, uno dall'ISS, uno dall'AGENAS, uno dall'AIFA, uno dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e sette dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. La Commissione dura in carica tre anni a decorrere dalla data di insediamento e svolge le attività previste dall'articolo 1, commi 557 e 558, della stabilità 2016. I compiti della Commissione sono stati definiti nell'immediato dall'articolo 2 dell'Intesa Stato-Regioni di approvazione dello schema di aggiornamento dei LEA. In particolare, l'intesa impegna la Commissione a formulare entro il 28 febbraio 2017 la proposta di aggiornamento dei LEA per il 2017, con la conseguente adozione, entro il 15 marzo 2017, del provvedimento di revisione. L'Intesa, inoltre, individua i compiti, fra quelli stabiliti dal comma 557 della stabilità 2016, ai quali la Commissione deve dedicare impegno particolare e prioritario. Fra i compiti citati nell'Intesa si ricordano: revisione dei DRG ad elevato rischio di inappropriately in regime di ricovero ordinario o diurno, ovvero individuazione di soglie nazionali o di strumenti alternativi per favorire l'appropriatezza dei ricoveri per acuti e di riabilitazione ed il migliore uso delle risorse; aggiornamento delle condizioni di erogabilità dell'adoterapia nonché definizione di PDTA nazionali per le più diffuse malattie croniche. Infine, nel documento che accompagna l'Intesa, viene specificato che la Commissione Nazionale dovrà effettuare il delisting delle prestazioni obsolete con lo scopo di assicurare la compatibilità tra le risorse necessarie e le prestazioni da erogare in maniera omogenea sul territorio nazionale.

*Entrata in vigore nuovi LEA*

L'entrata in vigore dei nuovi LEA sarà progressiva e sarà legata ad una verifica, da parte delle Regioni, della loro sostenibilità economica, inoltre il decreto del 12 gennaio 2017 ha previsto un aggiornamento annuale, entro il 28 febbraio dell'anno di riferimento a cura della Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale. Il primo aggiornamento avrebbe dovuto aver luogo entro il 28 febbraio 2017, mentre entro il 15 marzo 2017 doveva essere adottato il relativo provvedimento di aggiornamento, con le modalità definite dalla stabilità 2016.

Nel documento che accompagna l'Intesa Stato-Regioni del 7 settembre 2016, la Conferenza delle regioni ha considerato realistica una graduale entrata in vigore dell'erogazione delle prestazioni di nuova introduzione, come ad esempio l'adoterapia, da sottoporre, a giudizio della Conferenza, a una verifica preventiva. In data 25 gennaio 2017, la Segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha puntualizzato (Scadenze - Intesa D.P.C.M. LEA) che la Commissione per l'aggiornamento dei LEA ha già iniziato a lavorare e sono stati costituiti tre gruppi di lavoro, rispettivamente su: Adoterapia; Modifica dei 108 DRG potenzialmente inappropriati; Delisting delle prestazioni.

Questi i termini e le scadenze poste dal D.P.C.M. 12 gennaio 2017: l'entrata in vigore del nuovo elenco delle malattie rare esenti è procrastinata di sei mesi rispetto all'entrata in vigore del D.P.C.M. di aggiornamento, per consentire alle regioni di individuare i Presidi della Rete delle malattie rare specificamente competenti nella diagnosi e nel trattamento delle nuove malattie rare e di riorganizzare la Rete. Al proposito, si segnala che dal 15 settembre 2017 sono effettivamente vigenti le nuove esenzioni per malattia rara, ma le prestazioni erogabili sono quelle del vecchio Nomenclatore (sul punto l'interrogazione a risposta immediata in Commissione XII della Camera 5/12521); l'entrata in vigore delle disposizioni in materia di assistenza specialistica ambulatoriale e di alcune disposizioni in materia di assistenza protesica (e dei relativi nuovi Nomenclatori) è subordinata alla preventiva entrata in vigore dei provvedimenti che dovranno fissare le tariffe massime per le corrispondenti prestazioni. La Legge di bilancio 2018 ha fissato al 28 febbraio 2018 il termine ultimo per l'emanazione dei decreti; i pazienti affetti da malattie croniche dovranno attendere per l'erogazione di prestazioni di specialistica esenti. Infatti, il nuovo elenco delle malattie croniche (allegato 8) prevede che vengano erogate in esenzione numerose prestazioni specialistiche incluse nel Nuovo Nomenclatore, ma le stesse non saranno immediatamente erogabili per quanto detto precedentemente, per cui è stato predisposto un elenco transitorio (allegato 8-bis), che individua, per le nuove patologie incluse nell'allegato 8 del decreto, solo le prestazioni specialistiche già presenti nel Nomenclatore vigente delle prestazioni ambulatoriali. L'elenco provvisorio (allegato 8-bis) cesserà di operare all'entrata in vigore del Nuovo Nomenclatore delle prestazioni specialistiche ambulatoriali; le linee di indirizzo volte a garantire omogeneità nei processi di integrazione istituzionale, professionale e organizzativa delle aree sanitarie e dei servizi sociali compresenti nell'erogazione degli interventi e servizi propri dell'assistenza sociosanitaria dovranno essere definite con apposito accordo sancito in sede di Conferenza unificata. Lo stesso Accordo, anche con l'apporto delle autonomie locali, dovrà definire le modalità di utilizzo delle risorse dedicate all'integrazione sociosanitaria, anche con riferimento al Fondo per le non autosufficienze.

Finanziamento di specifici obiettivi per il miglioramento dell'erogazione dei LEA

### 3. La spesa sanitaria e la responsabilità erariale

Cambiando angolo prospettico, in questa sede non può ignorarsi il ruolo delle Procure nella lotta contro l'illegittimo e dannoso impiego di risorse destinate al finanziamento del SSR.

Sul piano della responsabilità amministrativa è possibile scorgere ipotesi di danno con diretta lesione alla spesa sanitaria e non v'è dubbio che il comportamento dei singoli soggetti in ambito sanitario possa incidere sulla corretta gestione del SSR, sino ad incidere sulla “virtuosità” della *governance* regionale.

Senza presunzione di esaustività – il panorama delle fattispecie dannose è notevole in tale ambito - si segnalano solo talune sentenze pronunciate nel corso del 2019 che sono espressione di *mala gestio* ovvero che introducono principi e che si traducono in un ulteriore arricchimento dell'interpretazione della disciplina in tema di corretta gestione della spesa sanitaria.

Con la sentenza n. 29176/2019 la Sezione Giurisdizionale per la Lombardia ha accertato il danno – a carico del direttore amministrativo - per mancata riscossione da parte della Azienda ospedaliera di Varese (oggi ASST dei Sette Laghi) dei ticket dovuti dai pazienti fruitori di prestazioni di Pronto Soccorso in c.d. codice bianco (patologie ordinarie) quale compartecipazione alla spesa

---

Il c.d. Decreto fiscale (art. 25-sexies del Decreto Legge 119/2018) ha esteso al 2018 un accantonamento di 32,5 milioni di euro (a valere sul Fondo sanitario nazionale) a favore di strutture, anche private accreditate (da individuare con decreto del Ministero della Salute) che svolgano particolari attività di ricerca, assistenza e cura nel campo dei trapianti, neoplasie e neuroriabilitazione. Le risorse, già previste per il 2017 dall'art. 18 del Decreto Legge 148/2017, devono essere impiegate per le seguenti finalità: - 9 milioni a soggetti di rilievo nazionale ed internazionale, per riconosciute specificità e innovatività nell'erogazione di prestazioni pediatriche, con specifica prevalenza di trapianti di tipo allogenico; - 12,5 milioni a soggetti che erogano, come centri di riferimento nazionale per l'adroterapia, trattamenti con irradiazione di ioni carbonio per specifiche neoplasie maligne; - 11 milioni a soggetti riconosciuti di rilievo nazionale per il settore delle neuroscienze, che erogano programmi di alta specialità neuro-riabilitativa, di assistenza ad elevato grado di personalizzazione delle prestazioni e di attività di ricerca scientifica traslazionale per i deficit di carattere cognitivo e neurologico.

Il DM 5339/2018, adottato in attuazione dell'art. 18 del DL. 148/2017, ha individuato le seguenti strutture come destinatarie pro-quota dell'importo complessivo di 32,5 milioni di euro a valere sul Fondo sanitario nazionale: - l'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù con sede a Roma per 9 milioni. L'OPBG è un Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) che svolge trapianti allogenici a carattere anche internazionale, con una quota trapianti sul territorio nazionale del 53,3%; - il Centro Nazionale di Adroterapia Oncologica (CNAO) [1] con sede a Pavia, per 12,5 milioni. La Fondazione CNAO è un centro di ricerca e trattamento dei casi tumorali non pediatrici che rientrano nei protocolli clinici autorizzati dal Ministero della Salute. L'adroterapia è una forma non invasiva di radioterapia per la lotta contro i tumori non aggredibili chirurgicamente perché localizzati in sedi anatomiche complicate da organi vitali, che utilizza particelle pesanti o adroni (protoni o ioni di carbonio). - la Fondazione Santa Lucia con sede a Roma, per 11 milioni.

sanitaria per evitare i c.d. “abusi” delle prestazioni di P.S.;

Ha osservato il Collegio meneghino che l'incondizionato obbligo di previo incasso è stabilito, in modo chiarissimo, dalla deliberazione della Giunta regionale 10 dicembre 2002, n. 11534, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia e sul sito *web* della Regione Lombardia-Direzione Generale Sanità e testualmente destinata alla “*notifica del presente atto alle Aziende Sanitarie Locali che provvederanno alla relativa diffusione nel territorio di relativa competenza*”, con obbligo per le “*Aziende Sanitarie Locali di attivare idonei strumenti di informazione nei confronti dei cittadini sul contenuto del presente provvedimento*”. La stessa, necessariamente nota al Direttore generale, al Direttore amministrativo ed al Direttore sanitario, era stata inviata via mail o con altri mezzi, a tutti i Primari, quali il dr. Perlasca responsabile del P.S., sebbene non fosse stata recepita in delibera aziendale (circostanza irrilevante in punto di vincolatività della DGR suddetta, diffusamente nota ai vertici delle varie articolazioni dell'Ospedale).

La delibera era nata non solo per esigenze di contenimento della spesa sanitaria (la Legge n.405/01, all'art. 5, ha introdotto il tetto di spesa per l'assistenza sanitaria territoriale), ma anche per evitare sovraccarichi in Pronto Soccorso (P.S. di seguito) per l'erogazione di prestazioni che dovrebbero essere effettuate in un altro regime assistenziale, come quello ambulatoriale, prassi diffusa che comportava (e in parte comporta a tutt'oggi) che le strutture di P.S. utilizzassero (e utilizzano ancora) risorse umane e strumentali per un compito che non è quello "istituzionale": infatti le prestazioni di pronto soccorso non seguite da ricovero sono spesso causate dalla volontà di superare le liste di attesa e di evadere la compartecipazione alla spesa, dovuta in regime ambulatoriale. Pertanto, le prestazioni erogate in maniera inappropriata nelle strutture deputate all'urgenza-emergenza sono considerate come una tipologia di attività non facente parte dei livelli essenziali di assistenza, così come stabiliti dal D.P.C.M. del 29 novembre 2001. Quindi, al fine di disincentivare un utilizzo inappropriato

delle strutture di pronto soccorso, è stato da tale delibera regionale 11534 del 2012 stabilito un rimborso forfetario per l'erogazione nelle strutture di urgenza-emergenza di tali prestazioni aggiuntive. La quota a carico dei cittadini in codice bianco è stata stabilita in 35 Euro nel caso dell'effettuazione della sola visita specialistica, anche se eseguita da più specialisti o, in alternativa, di 50 Euro nel caso di effettuazione anche di altre prestazioni diagnostiche o terapeutiche correlate alla visita stessa.

Tale determinazione del 2012 aveva permesso di non ledere in nessun modo le prestazioni garantite dai Livelli Essenziali di Assistenza, nonché il diritto di accesso del cittadino alle strutture sanitarie, in quanto si è limitata a ricondurre l'erogazione delle prestazioni al corretto regime assistenziale, permettendo, inoltre, alle strutture deputate all'attività di urgenza-emergenza di svolgere al meglio il loro compito.

L'allegato B a tale delibera 11534 del 2002, testualmente recitava: *“Ogni struttura erogatrice che svolge prestazioni in urgenza-emergenza deve informare adeguatamente il personale che opera nella medesima, sulla corretta applicazione di quanto previsto; inoltre deve provvedere alla comunicazione ed informazione dei cittadini, che devono essere adeguatamente informati sulla possibilità di dover corrispondere quanto previsto nel presente documento. Il pagamento della quota dovrà essere effettuata prima del rilascio della documentazione sanitaria relativa alle prestazioni rese, attivandosi, nel caso di impossibilità, alla riscossione di quanto dovuto”*.

Si richiama la sentenza n. 138/2019, con cui la Sezione Giurisdizionale per l'Emilia Romagna ha accertato il danno – di particolare consistenza, euro 8.327.917,77 - da indebita percezione di rimborsi erogati dal servizio sanitario regionale, da parte di una struttura privata accreditata di Rimini e dei suoi vertici amministrativi e sanitari, per il periodo 2007-2010 (per gli anni 2011 e 2012, l'illiceità delle condotte era già stata accertata in altro giudizio, con sentenza di questa Sezione n. 22/2018, confermata anche in seconde cure).

Il Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Rimini aveva segnalato alla Procura regionale che la struttura privata accreditata, nel periodo dal 2007 al 2012, si sarebbe resa responsabile di gravi illeciti e della commissione di plurime violazioni della disciplina dei ricoveri riabilitativi erogati in regime “intensivo”, disponendo ricoveri ingiustificati.

L’abuso dei ricoveri era stato favorito dalla posizione privilegiata della suddetta, che si trova a pochissimi metri dal mare, con strutture recettive fruibili dai pazienti. La situazione di illegittimità era poi emersa a seguito della denuncia di pazienti residenti nella Regione Emilia Romagna per i quali, in virtù di un accordo tra l’Ausl e la struttura, era stato previsto che il ricovero potesse essere predisposto solo a seguito della prescrizione di un medico specialista fisiatra e non della semplice impegnativa del medico di medicina generale (medico di famiglia). Tali soggetti avevano lamentato la disparità di trattamento rispetto agli assistiti provenienti da altre regioni italiane: per questi ultimi la verifica dei requisiti medici di appropriatezza per il ricovero era infatti subordinata solo ad un accertamento specialistico effettuato da parte dei medici dipendenti, successivo alla prescrizione del medico di medicina generale.

Nello specifico, l’istanza di ricovero consisteva in una mera impegnativa generica redatta dal medico di medicina generale, con la quale veniva richiesto un intervento riabilitativo senza ulteriori specificazioni. Dette impegnative generalmente non prevedevano la durata dei trattamenti, ma si limitavano a consigliare singoli trattamenti fisiatrici, senza quasi mai accennare al ricovero ospedaliero. La struttura, anziché effettuare un accertamento effettivo dei requisiti per il ricovero, disponeva sempre il ricovero ordinario in riabilitazione intensiva, anche quando erano riportate, nel progetto riabilitativo individuale, condizioni cliniche definite “discrete”, “valide”, “buone”, “stabili”, ecc. La decisione di procedere al ricovero veniva peraltro adottata a fronte dell’erogazione di terapie fisiatriche che normalmente avrebbero dovuto essere disposte presso studi ambulatoriali.

La necessità del ricovero non era dimostrata dall'esigenza di provvedere al recupero di disabilità importanti; anche nei pochi casi in cui le condizioni cliniche dei pazienti avrebbero giustificato il ricovero, questo avveniva nella più onerosa e più remunerativa riabilitazione intensiva e non in riabilitazione estensiva, come sarebbe stato più appropriato.

Pertanto, ne deriva che la struttura ospedaliera e i suoi vertici avevano violato i criteri di appropriatezza organizzativa, disponendo superflui ricoveri in una struttura accreditata per la riabilitazione intensiva, in luogo delle meno dispendiose cure ambulatoriali.

La Sezione Prima Giurisdizionale d'Appello, *con la sent. 218 /2019*, a conferma della sent. n.329/2017 della Sezione Giurisdizionale per la Campania, ha accertato il danno da indebiti rimborsi per prestazioni rese da struttura psichiatrica, nel periodo da gennaio a giugno 2013, senza rispettare gli standard richiesti dal decreto regionale.

Con più esposti anonimi il Nucleo Antisofisticazioni dei Carabinieri di Napoli era stato informato che - presso la struttura per malati psichiatrici - nelle ore notturne, i pazienti versavano in totale stato di abbandono.

I militari effettuavano un controllo presso la struttura residenziale psichiatrica rilevando che, alle ore 22,30, risultavano presenti n. 15 pazienti, tutti inviati dalla ASL Napoli 2 Nord, assistiti da una dipendente, munita del titolo di Operatore socio-assistenziale (OSA). Contestualmente, i Carabinieri avevano riscontrato che nella struttura non esisteva alcun sistema di rilevazione del personale addetto all'assistenza dei pazienti (badge elettronico o cartellini marcatempo), né specchi cartacei riferiti ai turni di lavoro.

In conclusione, emergeva che il personale impiegato dalla società per l'assistenza pazienti psichiatrici risultava in numero inferiore rispetto agli standard minimi previsti dal decreto regionale n. 5 del 2011 e che, pertanto, risultavano indebiti i compensi liquidati da gennaio a giugno del 2013 (periodo sottoposto a controllo dal NAS dei Carabinieri).

Il danno è stato quantificato nell'importo corrispondente al totale delle ore di assistenza non prestate dalle figure professionali individuate dal decreto n. 5 del 2011, dal gennaio al febbraio 2013, e che tuttavia sono state comprese nelle rette corrisposte dall'Amministrazione alla struttura sanitaria privata; il calcolo è stato effettuato applicando le specifiche tabelle del costo orario per il personale dipendente delle strutture associative ANFFAS e Cooperative sociali; danno così quantificato in euro 148.939,00, poi decurtato del 50% dal giudice di prime cure, nell'esercizio del potere riduttivo, tenuto conto dell'assenza di accordi contrattuali tra la Regione e le Asl da un lato ed i soggetti pubblici e privati (accreditati e non), erogatori di prestazioni sanitarie a carico del SSN; adempimento ex art. 8 quinquies del D.Lgs. n. 502/1992 necessario per esigenze di corretta programmazione, gestione e controllo della spesa sanitaria e di controllo della qualità delle prestazioni sanitarie.

*La sentenza n. 12/19 della Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello* – che ha confermato la sent. n.83/16 della Sezione Giurisdizionale per la Lombardia - appare degna di rilievo per il principio in essa espresso in occasione dell'assoluzione di un medico di medicina generale della ASL di Bergamo, in rapporto di convenzione con il SSN, che era stato ritenuto responsabile di avere, negli anni 2007 e 2008, effettuato prescrizioni per tre tipologie di farmaci in quantità superiori alle soglie di congruità statistica e per una tipologia di farmaco in misura difforme dalle indicazioni contenute nelle relative schede tecniche ed aver perciò causato un danno alla indicata ASL ed alla Regione Lombardia di consistenza pari ad € 27.983,20 (da maggiorare della rivalutazione monetaria e degli interessi legali).

Il Collegio ha evidenziato come numerosi siano i presidi volti ad assicurare la congruità della spesa per la fornitura di farmaci con onere a carico del SSN. Fra questi, uno degli strumenti in grado di fornire rappresentazioni di immediata percepibilità e di facilitare l'instradamento dei sanitari operanti in regime di convenzione verso percorsi virtuosi, è quello del raffronto delle

pratiche di prescrizione con le soglie di riferimento, frutto di elaborazioni statistiche.

Peraltro, la mera constatazione di uno scostamento, ancorché significativo, dal parametro di riferimento, sul piano fenomenico, integra un'anomalia. Ma una simile difformità non è, autonomamente, idonea a generare responsabilità amministrativa in capo al prescrittore. Tanto nelle ipotesi sussumibili nella categoria della «iperprescrizione in senso ampio» (caratterizzate da una elevata percentuale di scostamento rispetto alla media ponderata ASL) che in quelle annoverabili nella categoria della «iperprescrizione in senso stretto» (consistente nel superamento del quantitativo di farmaco o molecola assumibili dall'assistito in un determinato periodo di tempo, secondo la posologia asseverata dalle autorità di settore), infatti, la condotta può assumere connotati illeciti solo ove il disallineamento delle prescrizioni rispetto ai parametri di riferimento risulti corroborato da ulteriori, robusti elementi.

In altri termini, le prescrizioni di farmaci in quantità eccedente rispetto alle pertinenti soglie statistiche o rispetto ai valori ordinari di assunzione può assumere valore solo sintomatico, idoneo ad innescare approfondimenti istruttori, ma insufficiente a sostenere, utilmente, una contestazione di illecito erariale.

E ciò, per un verso, in considerazione del fatto che l'obiettivo dell'economicità che indubbiamente permea la condotta degli operatori del SSN deve trovare un congruo ed equo bilanciamento con il principio della tutela della salute. Sicché laddove sia perseguito un apprezzabile scopo terapeutico, prescrizioni cui sia associato un onere superiore alla soglia attesa, non necessariamente è espressione di una condotta censurabile. Tale bilanciamento, con ogni evidenza, presuppone che si sia proceduto a verificare la sussistenza di un reale intento terapeutico e che, correlativamente, solo ove risulti debitamente documentata l'insussistenza di una simile finalità l'attività prescrittiva anomala potrà concorrere ad integrare una fattispecie di responsabilità amministrativa. Per



altro verso, non può essere ignorato che costituisce imprescindibile requisito di quest'ultima l'elemento soggettivo che deve connotare la condotta avente profili di obiettiva divergenza dal paradigma legale. La ricorrenza dell'elemento soggettivo non può desumersi, in via automatica, dal semplice, ancorché significativo, scostamento delle prescrizioni di farmaci dai parametri di riferimento statistici (per la iperprescrizione in senso lato) o dai prontuari (per la iperprescrizione in senso stretto), ma necessita di autonomi ed ulteriori elementi di riscontro. Detti elementi, nella vicenda in esame, erano totalmente carenti.

Pertanto, deve desumersi che la prova di un reale intento terapeutico, che giustifica deontologicamente il medico a superare i limiti di prescrizione previsti, può legittimamente escludere anche la responsabilità amministrativa del medico stesso che non sia mosso, appunto, da altre finalità se non quelle della cura dei suoi pazienti.

#### *4. La spesa sanitaria pubblica e privata in Italia e nel resto del mondo. Un'analisi dell'OCSE<sup>17</sup>*

È interessante esaminare la spesa sanitaria anche in ambito internazionale, tenendo conto di un aggregato che contempla insieme la spesa pubblica e privata per meglio comprendere il livello di tutela della salute del singolo e il coinvolgimento dello Stato nel finanziamento. Non v'è dubbio che elementi che influenzano il flusso finanziario in ciascun paese attengono a diverse variabili, quali – tra gli altri - la stessa ricchezza della popolazione pro capite, l'efficienza del servizio pubblico o dell'assicurazione obbligatoria ovvero le abitudini e gli stili di vita della popolazione, nonché la politica sanitaria del paese.

Si riporta, pertanto, una fotografia interessante dello stato della spesa sanitaria in ambito OCSE, pur tenendo conto delle profonde diversità esistenti tra i paesi considerati.

Questo è possibile attingendo ai dati che l'OCSE ha raccolto nella banca pubblicata ufficialmente il 2 luglio 2019, che analizza e confronta le principali

---

<sup>17</sup> [https://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo\\_id=75583](https://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=75583)

voci che costituiscono la dimensione salute degli stati membri, dalla spesa al personale, dalle prestazioni agli stili di vita con dati riferiti al 2018 (o all'anno più vicino disponibile che comunque non va mai oltre il 2017).

È emerso che la spesa sanitaria italiana si assesta sotto di 564 dollari pro capite rispetto alla media (-493 quella pubblica). Sono invece sopra la media, la spesa privata e quella farmaceutica.

Per la sanità (pubblica e privata) i Paesi Ocse spendono in media 3.992 dollari pro capite (a parità di potere d'acquisto) mentre in Italia ci fermiamo a 3.428 dollari. Anche esaminando la sola spesa pubblica il differenziale resta vicino ai 500 dollari: se la media è di 3.038 dollari pro capite, la spesa del SSN italiano si ferma a 2.545 a testa. Unica eccezione è la quota di spesa Out of pocket che a livello pro capite tocca quota 791 dollari contro una media di 716 e la farmaceutica (pubblica e privata) che segna 601 dollari pro capite a fronte di una media di 553 dollari.

In sostanza, emerge che l'Italia per la salute spende tra pubblico e privato l'8,81% del Pil, esattamente come la media dei Paesi Ocse. Ma se si analizza il pro capite, a parità di potere di acquisto, siamo sui 3.428 dollari, contro i 3.992 della media.

In cima si segnalano gli Stati Uniti con 10.586 dollari, in fondo il Messico con 1.138.

L'Ocse confronta il dato sulla spesa anche rilevando il tasso di crescita annuale pro capite e in questo caso l'Italia si trova in ultimo nella classifica con lo 0,2 prima del Messico (0,1) e dei valori negativi registrati da Francia a crescita zero e Grecia che scende a -0,4.

In particolare, una serie di dati sono stati analizzati e confrontati anche da prospettive diverse.

*Per quanto riguarda la spesa dello Stato per la salute o, a seconda dei sistemi di assistenza di assicurazione sanitaria obbligatoria, l'Italia è subito sopra la media Ocse: 74,2% contro 73,8 per cento. Più virtuosa è la Norvegia con*

l'85,5%, mentre lo stato peggiore è il Messico con il 51,5 per cento.

Superiori restano rispetto al nostro paese il Regno Unito a 77,1%, la Francia a 83,4% e la Germania a 84,5 per cento.

*Analizzando poi lo stesso dato, ma pro capite e a parità di potere di acquisto*, l'Italia inverte la sua posizione e si trova subito sotto la media Ocse con 2.545 dollari contro 3.038, mentre sempre i maggiori partner Ue sono rispettivamente il Regno Unito a 3.158 dollari pro capite, la Francia a 4.141 e la Germania a 5.056.

In cima ci sono gli Stati Uniti che superano la Norvegia con 8.949 dollari pro capite contro i 5.289 del paese del Nord Europa, mentre in coda resta il Messico con 586 dollari pro capite.

Il tasso di crescita annuo delle spese governative/assicurazione obbligatoria è di 2,7 come media Ocse, con l'Italia ferma a 0,7 e in testa alla classifica la Corea con 10,7, mentre in coda c'è ancora una volta la Grecia con -1,3.

***Altro studio ha riguardato la spesa diretta dei cittadini (out of pocket)***, ove l'Italia registra una percentuale relativamente al di sotto della media Ocse, con il 23,08% contro il 29,22%, anche se in questa classifica i maggiori partner Ue sono tutti al di sotto, con il Regno Unito a 15,96%, la Germania a 12,33% e la Francia addirittura ultima in classifica con il 9,38 per cento.

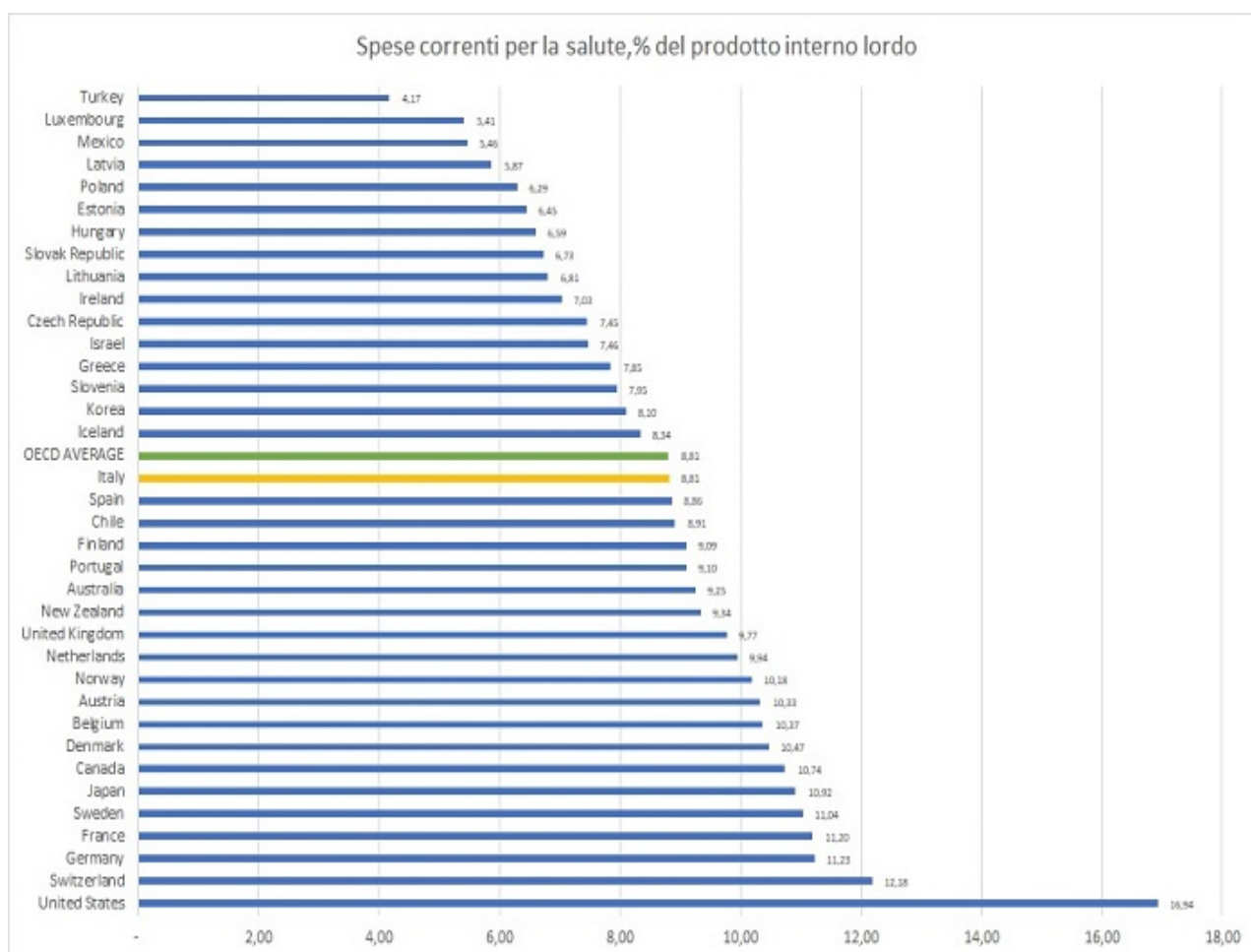
***L'analisi cambia analizzando lo stesso dato come spesa pro capite a parità di potere di acquisto:*** l'Italia con 791 dollari supera la media Ocse ferma a 716 e sopra la media Ocse degli altri maggiori partner c'è anche la Germania con 738 dollari, mentre Regno Unito (629) e Francia (463) restano al di sotto, anche se questa volta ultima della classifica è la Turchia con 206 dollari e prima la Svizzera con 2.069.

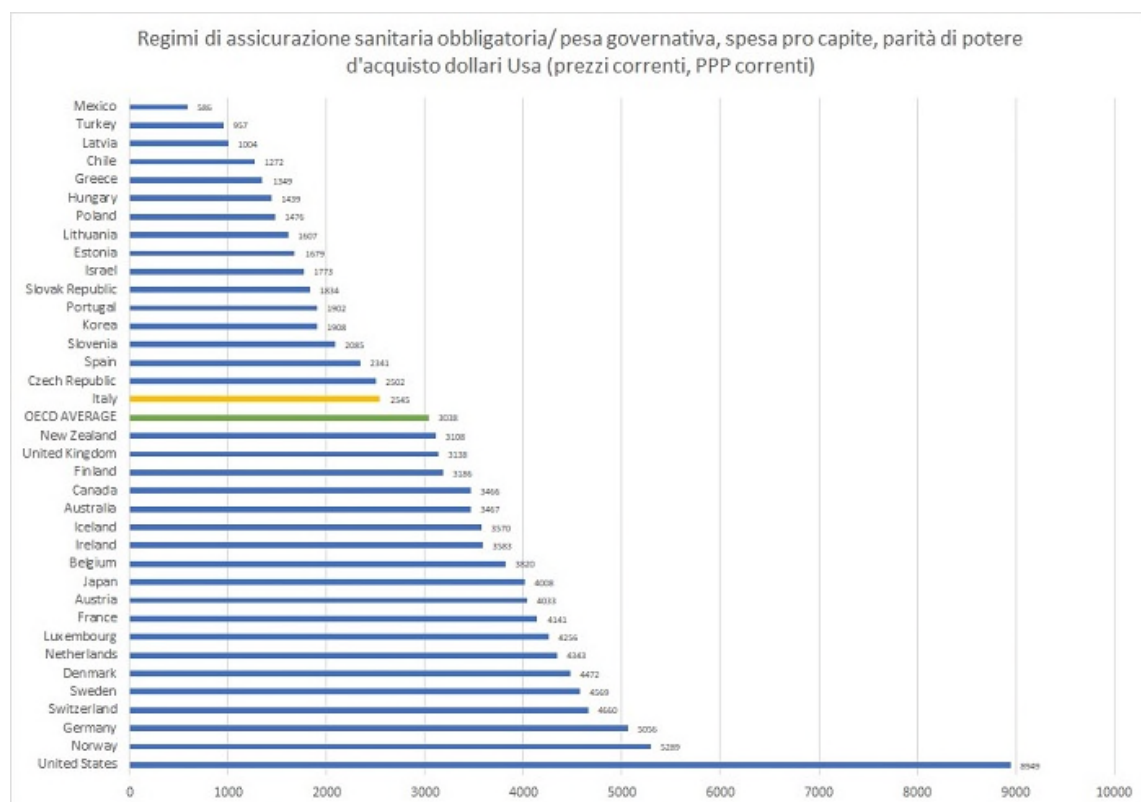
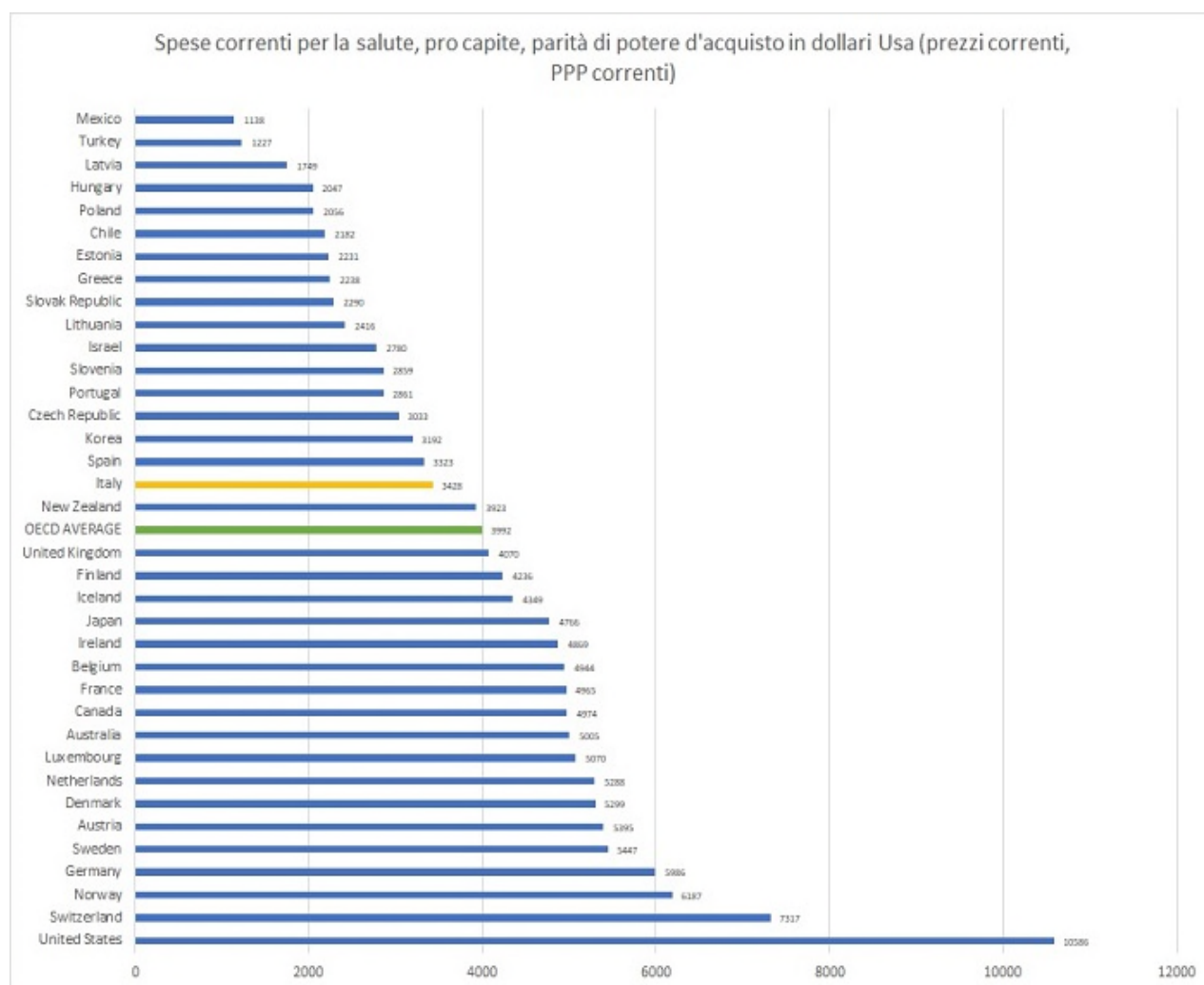
***Infine, l'Ocse valuta la spesa per i prodotti farmaceutici.*** La spesa corrente in percentuale (medicinali prescritti e da banco) assieme a quelle che l'Ocse definisce “altre spese mediche non durevoli” (che secondo le definizioni Istat sono i prodotti per la cura della persona), è del 17,5% in Italia e del 16,1% nella media Ocse, con

tutti i maggiori partner Ue che registrano un'incidenza minore (Germania 14,1%; Francia 13,2%; Regno Unito 11,9%) e con l'Ungheria al top (27,9%) e la Danimarca fanalino di coda (6,3%).

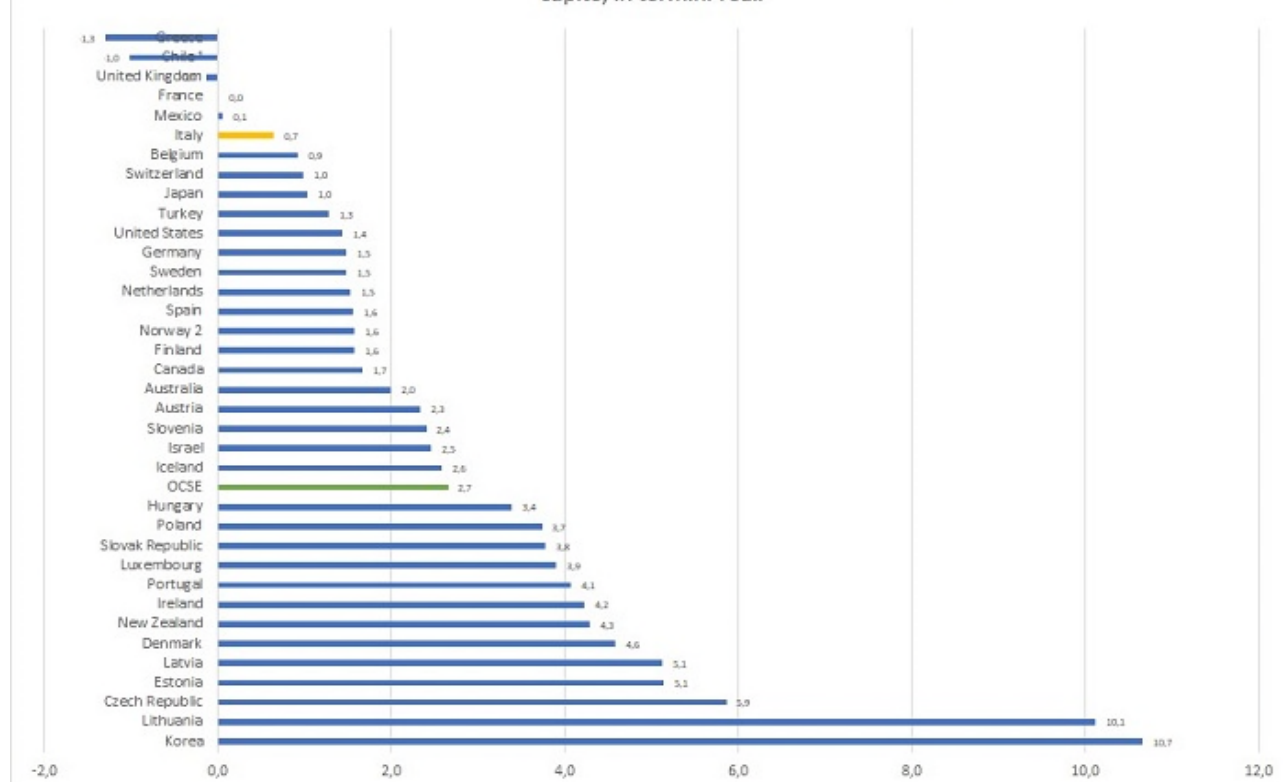
***Cambiando prospettiva, i dati relativi ai prodotti farmaceutici cambiano di poco se si analizza la spesa pro capite a parità di potere di acquisto:*** l'Italia è a 601 dollari, la media Ocse a 553. Ma dei maggiori partner Ue, è sempre al di sotto il Regno Unito con 469 dollari, mentre si trovano al di sopra dell'Italia Francia (653) e Germania (823). Il valore più elevato è quello degli Stati Uniti che superano la Svizzera con 1.220 dollari contro 963, mentre in coda c'è questa volta la Turchia con 120 dollari pro capite.

Si riportano di seguito le tabelle elaborate dall'Ocse.

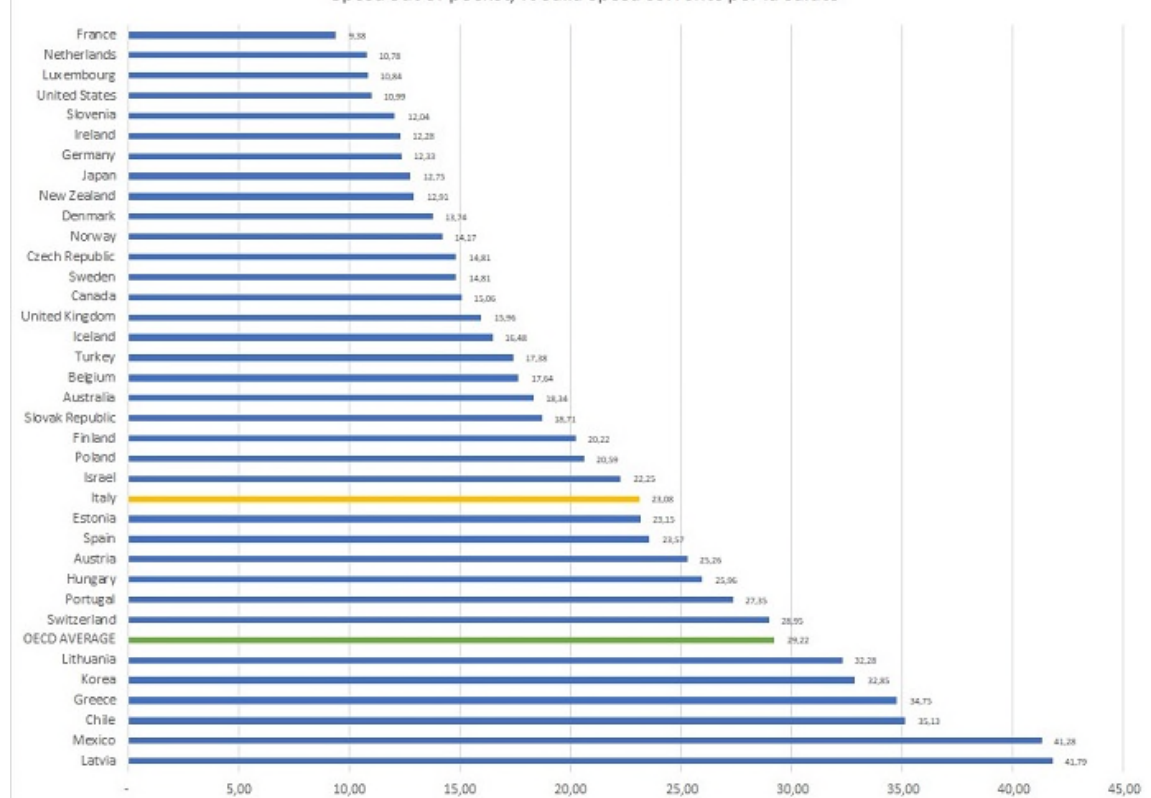


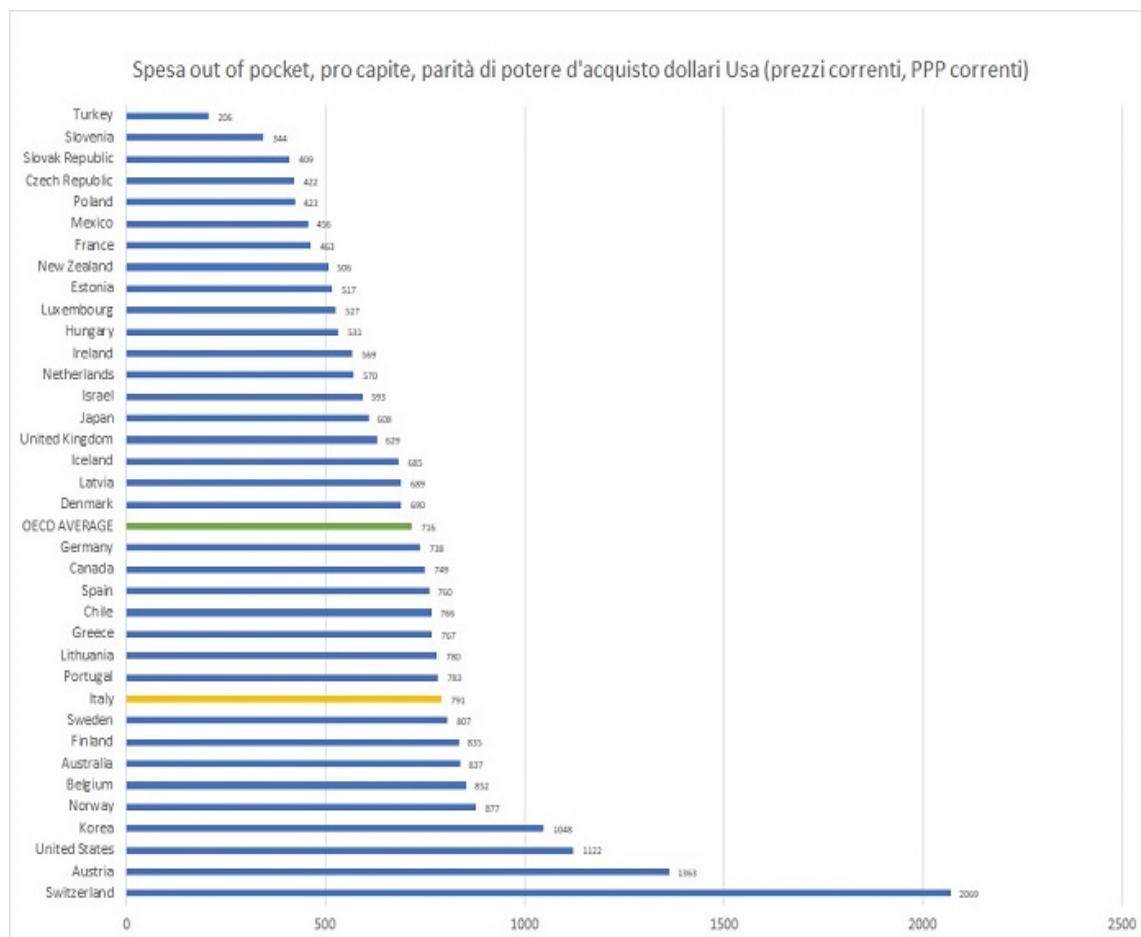


Tasso di crescita annuo del governo e regimi di assicurazione sanitaria obbligatoria, spese pro capite, in termini reali



Spesa out of pocket, % sulla spesa corrente per la salute





### 5. Il rapporto Censis del 18 giugno 2019 -

Uno studio dell'efficienza della spesa sanitaria pubblica non si arresta all'esame del quadro normativo e del sistema cui si ispira, né ai risultati ottenuti con l'utilizzo di sistemi contabili premiali sempre più raffinati per favorire il corretto impiego delle risorse, poiché in definitiva è necessario che si proceda anche alla valutazione del livello di soddisfazione dei destinatari dei fondi, soggetti finali intorno ai quali ruota l'intero SSN.

In sostanza, una seria riflessione sul tema non può ignorare la reale efficienza della spesa intesa non tanto come corretta allocazione delle risorse programmate in assenza di deficit nel bilancio regionale ma, appunto, anche come realizzazione della tutela della salute dei cittadini destinatari di quelle risorse stesse.

La ricaduta della spesa sull'utenza è stata registrata in un'analisi svolta dal Censis che sembra offrire un quadro molto critico del welfare in Italia.

Risulta che sono 19,6 milioni gli italiani che nell'ultimo anno, per almeno una prestazione sanitaria, hanno provato a prenotare nel Servizio sanitario nazionale e poi, constatati i lunghi tempi d'attesa, hanno dovuto rivolgersi alla sanità a pagamento, privata o intramoenia. Ne emerge uno spaccato in cui il Servizio sanitario non riesce più a erogare in tempi adeguati prestazioni incluse nei LEA e prescritte dai medici. In 28 casi su 100 i cittadini, avuta notizia di tempi d'attesa eccessivi o trovate le liste chiuse, hanno scelto di effettuare le prestazioni a pagamento (il 22,6% nel Nord-Ovest, il 20,7% nel Nord-Est, il 31,6% al Centro e il 33,2% al Sud). L'indagine è stata svolta su un campione nazionale di 10.000 cittadini maggiorenni statisticamente rappresentativo della popolazione, da cui emerge che transitano nella sanità a pagamento il 36,7% dei tentativi falliti di prenotare visite specialistiche (il 39,2% al Centro e il 42,4% al Sud) e il 24,8% dei tentativi di prenotazione di accertamenti diagnostici (il 30,7% al Centro e il 29,2% al Sud).

Le liste d'attesa sono lunghe e bloccate. In media, 128 giorni d'attesa per una visita endocrinologica, 114 giorni per una diabetologica, 65 giorni per una oncologica, 58 giorni per una neurologica, 57 giorni per una gastroenterologica, 56 giorni per una visita oculistica. Tra gli accertamenti diagnostici, in media 97 giorni d'attesa per effettuare una mammografia, 75 giorni per una colonscopia, 71 giorni per una densitometria ossea, 49 giorni per una gastroscopia. E nell'ultimo anno il 35,8% degli italiani non è riuscito a prenotare, almeno una volta, una prestazione nel sistema pubblico perché ha trovato le liste d'attesa chiuse.

Altri dati sono significativi. Il 62% di chi ha effettuato almeno una prestazione sanitaria nel sistema pubblico ne ha effettuata almeno un'altra nella sanità a pagamento: il 56,7% delle persone con redditi bassi, il 68,9% di chi ha redditi alti. Per ottenere le cure necessarie (accertamenti diagnostici, visite specialistiche, analisi di laboratorio, riabilitazione, ecc.), tutti alla fine si spostano tra pubblico e privato, e quindi pagare di tasca propria per la sanità.

Sono 13,3 milioni le persone che a causa di una patologia hanno fatto visite



specialistiche e accertamenti diagnostici sia nel pubblico che nel privato, per verificare la diagnosi ricevuta (una caccia alla «second opinion»).

Risulta poi che, oltre a tentare di prenotare le prestazioni sanitarie nel sistema pubblico e decidere se attendere i tempi delle liste d'attesa oppure rivolgersi al privato, di fronte a una esigenza di salute stringente, molti cittadini si sono rassegnati, convinti che comunque nel pubblico i tempi d'attesa sono troppo lunghi. Nell'ultimo anno il 44% degli italiani si è rivolto direttamente al privato per ottenere almeno una prestazione sanitaria, senza nemmeno tentare di prenotare nel sistema pubblico. È capitato al 38% delle persone con redditi bassi e al 50,7% di chi ha redditi alti.

Nel 2018 la spesa sanitaria privata è lievitata a 37,3 miliardi di euro: +7,2% in termini reali rispetto al 2014. Nello stesso periodo la spesa sanitaria pubblica ha registrato invece un -0,3%. Tra quelle effettuate direttamente nel privato hanno una prescrizione medica il 92,5% delle visite oncologiche, l'88,3% di quelle di chirurgia vascolare, l'83,6% degli accertamenti diagnostici, l'82,4% delle prime visite cardiologiche con Ecg. Il dato è molto critico poiché risulta che sono numeri che riguardano prestazioni necessarie, non un ingiustificato consumismo sanitario.

Resta alta la fiducia nel Pronto soccorso (anche in caso di non emergenza). Il 48,9% dei cittadini che nell'ultimo anno hanno avuto una esperienza di accesso al Pronto soccorso ha espresso un giudizio positivo (la percentuale sale al 54,5% al Nord-Est). Ma solo il 29,7% si è rivolto al Pronto soccorso in una condizione di effettiva emergenza, per cui non poteva perdere tempo. Mentre il 38,9% lo ha fatto perché non erano disponibili altri servizi, come il medico di medicina generale, la guardia medica, l'ambulatorio di cure primarie. Il 17,3% lo ha fatto perché ha maggiore fiducia nel Pronto soccorso dell'ospedale rispetto agli altri servizi. Si tratta sicuramente di un ambito su cui è necessario intervenire per evitare il ricorso a servizi d'urgenza in assenza delle condizioni previste.

### **3 - IL RITO ABBREVIATO (ESTENSORE: V.P.G. FABRIZIO CERIONI)**

Sommario: *1. Il rito abbreviato come giudizio speciale con funzione deflattiva delle cause di responsabilità amministrativa; 2. Il rito abbreviato: l'istanza del convenuto, il previo concorde parere del pubblico ministero, il decreto del collegio sull'ammissibilità del procedimento e la definizione del giudizio con sentenza ex art. 130 c.g.c. 3. Le problematiche applicative del rito monitorio a due anni dall'entrata in vigore del Codice della giustizia contabile.*

#### *1. Il rito abbreviato come giudizio speciale con funzione deflattiva delle cause di responsabilità amministrativa*

L'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato il Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge citata, un decreto legislativo rubricato: <<riordino della procedura dei giudizi innanzi alla Corte dei conti>> recante il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto ed i giudizi ad istanza di parte. I relativi principi e criteri direttivi sono stati indicati, per l'argomento di cui all'oggetto, dal legislatore nei termini seguenti:

.....f) prevedere l'introduzione, in alternativa al rito ordinario, con funzione deflattiva ed anche per garantire l'incameramento certo ed 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 P.M., consenta la definizione del giudizio di primo grado per una somma non superiore al 50% del danno economico imputato, con immediata esecutività della sentenza, non appellabile; prevedere che, in caso di richiesta di rito abbreviato formulata in appello, il giudice emetta sentenza per il pagamento di una somma non inferiore al 70% del quantum della pretesa risarcitoria azionata in citazione, restando in ogni caso precluso l'esercizio del potere di riduzione.

Sulla scorta delle indicazioni del legislatore delegante, il D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, che ha approvato il Codice della giustizia contabile (in seguito per

brevità c.g.c.), ha introdotto agli articoli 130 seguenti un nucleo di giudizi caratterizzati dalla specialità del rito che possono essere inquadrati a livello sistematico tra i giudizi sommari. Si tratta, infatti, di procedimenti speciali, alternativi al rito ordinario, con funzione spiccatamente deflattiva del contenzioso, volti a garantire la certezza e la speditezza del soddisfacimento della pretesa erariale<sup>18</sup>, espressione di istituti mutuati dal diritto civile, penale e tributario.

In particolare, il Titolo V del Codice della giustizia contabile, dedicato ai riti speciali, al Capo I, ha disciplinato in un unico articolo (art.130), l'ambito di applicazione ed il procedimento afferente il «Rito abbreviato», in attuazione puntuale del criterio direttivo formulato dal citato art. 20, comma 2, lett. f, della citata legge n.124/2015. L'articolo in discorso non è stato modificato dal recente D.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114, recante disposizioni integrative e correttive del Codice.

Fino all'introduzione del «rito abbreviato» nel processo contabile non era disciplinato un apposito procedimento giurisdizionale con la finalità di addivenire ad una celere definizione dei giudizi di responsabilità condizionata al previo pagamento delle somme contestate ai convenuti.

Invero, l'art. 1, commi da 231 a 233 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) consentiva, per i soli illeciti commessi prima dell'entrata in vigore della norma, la «definizione agevolata» dei giudizi di responsabilità amministrativa per i quali fosse stata già pronunciata «sentenza di condanna in primo grado», con la formulazione di un'istanza finalizzata alla definizione del procedimento *«mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza»*. L'accoglimento dell'istanza era subordinato ad una valutazione della Sezione d'appello, la quale sentito il pubblico ministero decideva se ammettere la

---

<sup>18</sup> Si legga la Relazione illustrativa al decreto legislativo recante codice di giustizia contabile essenza dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

«definizione agevolata» e, in caso favorevole, determinava la somma dovuta in misura non superiore al 30%, fissando il termine per il versamento. Il procedimento si considerava definito alla data di deposito della ricevuta del versamento della somma dovuta presso la Segreteria dal giudice del gravame. Questo istituto deflattivo del contenzioso ad effetti temporanei, era stato impropriamente definito, con un'espressione mutuata dal diritto tributario, «condono contabile»; nonostante ciò aveva superato indenne il vaglio di costituzionalità riguardo alla sua compatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento.

Il rito abbreviato introdotto dal Codice della giustizia contabile consente, invece, la definizione del giudizio di responsabilità sia in primo grado, sia in appello, graduando la percentuale della definizione:

- a) fino al 50% dell'ammontare del danno quantificato dal P.M. contabile nell'atto di citazione, se il rito abbreviato viene richiesto in primo grado,
- b) in misura non inferiore al 70% dell'ammontare del danno quantificato dal P.M. contabile nell'atto di citazione in primo grado, se il rito abbreviato viene richiesto in appello,
- c) senza limitazioni temporali riguardo alla presentazione della richiesta, né relativamente alla tipologia di illeciti oggetto di definizione agevolata, purché la stessa sia presentata, a pena di decadenza, nella comparsa di risposta,
- d) con l'esclusione dell'ammissibilità della definizione agevolata nei casi di "doloso arricchimento" del danneggiante ma non in tutti i casi di "condotte connotate dall'elemento soggettivo del dolo".

*2. Il rito abbreviato: l'istanza del convenuto, il previo concorde parere del pubblico ministero, il decreto del collegio sull'ammissibilità del procedimento e la definizione del giudizio con sentenza ex art. 130 c.g.c.*

L'articolo 130 c.g.c, dispone che il convenuto in primo grado, acquisito il parere del pubblico ministero, possa presentare nella comparsa di risposta una

«richiesta di rito abbreviato alla Sezione giurisdizionale per la definizione del giudizio mediante il pagamento di una somma» di denaro di importo ridotto e, comunque, non superiore al 50% della pretesa risarcitoria azionata dalla Procura nella citazione. L'ammissibilità della richiesta di rito abbreviato risulta dunque subordinata all'acquisizione del «previo e concorde parere del pubblico ministero».

Il Presidente, letta l'istanza di giudizio abbreviato, fissa con decreto l'udienza in camera di consiglio nella quale il Collegio dovrà:

- a) “sentire le parti”, anche per chiarimenti riguardo al prospettato ingiustificato dissenso espresso dalla Procura sulla richiesta di rito abbreviato, in quanto nel corso della discussione camerale il P.M. potrebbe mutare opinione ed aderire alla proposta di definizione agevolata del convenuto (art. 130, comma 5, c.g.c.)<sup>19</sup>;
- b) deliberare sulla richiesta, anche in ordine alla sua inammissibilità in caso di “condotte connotate dall'elemento psicologico del dolo” ma che tuttavia non abbiano comportato il “doloso arricchimento del convenuto”, motivando in ordine alla congruità della somma proposta in considerazione della gravità della condotta e della entità del danno, cioè alla concreta conformazione della fattispecie di responsabilità amministrativa (art. 130, comma 6 c.g.c.);
- c) se accoglie la richiesta, il Collegio determina la somma da pagare con la fissazione di un termine perentorio non superiore a 30 giorni per il versamento (art. 130, comma 7, c.g.c.);
- d) indica la successiva udienza per il controllo della regolarità del versamento della somma determinata (art. 130, comma 7, c.g.c.).

Il “giudizio abbreviato” viene definito con sentenza, provvedendo sulle spese (art. 130, comma 8, c.g.c.). La sentenza pronunciata in primo grado non è impugnabile (art. 130, comma 9, c.g.c.).

---

<sup>19</sup> Il dettato normativo non chiarisce se il parere del pubblico ministero debba essere reso comunque prima della camera di consiglio fissata dal presidente oppure prima della decisione del Collegio giudicante e sia ammissibile, pertanto, anche l'adesione del P.M. contabile all'istanza del convenuto nell'udienza camerale.

Qualora si proceda con rito ordinario a seguito di mancato parere del P.M. e la sentenza che definisce il giudizio condanna ad una somma pari od inferiore a quella proposta, il Collegio ne tiene conto nel provvedere sulle spese, ma non potrà essere addossata alcuna responsabilità aggravata al PM, qualora il dissenso sia stato adeguatamente motivato.

Spetta al collegio giudicante, dunque, deliberare in merito alla richiesta, esclusi i casi di arricchimento doloso del danneggiante, mediante la fissazione di due camere di consiglio a distanza ravvicinata nelle quali, in ordine temporale, viene accertata, acquisito il parere favorevole del P.M, innanzitutto, la gravità della colpa e l'entità del danno ai fini della congruità della richiesta, con la conseguente fissazione di un termine breve e la conferma, nella seconda, della corretta esecuzione del pagamento della somma.

Il giudizio si chiude in entrambi i gradi con una sentenza, che accerta l'avvenuto pagamento della somma concordata tra il convenuto ed il pubblico ministero contabile ed il legislatore ha correttamente stabilito che il provvedimento non è impugnabile.

### *3. Le problematiche applicative del rito monitorio a due anni dall'entrata in vigore del Codice della giustizia contabile.*

La disciplina del procedimento di definizione agevolata presenta alcune lacune normative che le Procure Regionali non hanno mancato di evidenziare.

La prima riguarda la mancata definizione della natura, vincolante o meno, del parere del P.M. contabile sull'istanza di rito abbreviato da parte del convenuto. La «natura vincolante» di tale parere, almeno in ordine all'accertamento della sussistenza dei presupposti del procedimento, pare potersi evincere sia dal disposto della legge delega (riportato, *supra*, al paragrafo 1), sia, esplicitamente, dalla disposizione dell'art. 130, comma 11, c.g.c., che prevede la trattazione della causa con il rito ordinario «a seguito di mancato concorde parere del pubblico ministero», ma è esclusa dal testo della Relazione illustrativa

al Codice della giustizia contabile<sup>20</sup>.

A tale proposito va evidenziato che la sentenza della **Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo, 15 luglio 2019, n. 71**, emessa a conclusione del procedimento di rito abbreviato, nonostante il contrario parere della Procura regionale, ha ritenuto di poter pronunciare *«la definizione del giudizio con rito abbreviato ai sensi dell'art. 130, comma 8, del codice della giustizia contabile»*, nonostante il contrario parere dell'organo requirente che reputava la sussistenza, nel caso di specie, del doloso arricchimento del danneggiante (derivante dal mancato riversamento di compensi derivanti da incarichi extra-istituzionali non autorizzati) negando, implicitamente, la natura vincolante del contrario parere del P.M. contabile che condiziona, come chiarito *supra*, la possibilità di avviare lo stesso procedimento abbreviato.

Anche la sentenza della **Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per le Marche, 12 dicembre 2019, n. 243**, emessa a conclusione del procedimento di rito abbreviato, ha ritenuto insussistente il «mancato arricchimento» del convenuto cui era stato contestato il danno all'immagine derivante dall'attestazione della falsa presenza in servizio (ex art. 55-quater). Sebbene la fattispecie sembri presupporre un illecito arricchimento del convenuto, nella citazione la Procura regionale nell'atto di citazione aveva dato atto dell'avvenuto recupero da parte dell'Amministrazione della retribuzione indebitamente percepita dal dipendente durante i periodi di assenza, per cui l'arricchimento doloso, ostativo alla definizione abbreviata, era già venuto meno.

In una situazione siffatta, in cui appare verosimile un *error in procedendo* da parte del giudice, la disciplina del rito abbreviato non prevede a favore della Procura mezzi di riesame per contrastare la decisione del giudice, sia riguardo alla sussistenza dei presupposti del rito abbreviato, sia riguardo alla misura della riduzione (che allo stato degli atti contenuti nel fascicolo istruttorio potrebbe

---

<sup>20</sup> La Relazione illustrativa ha sottolineato l'esigenza di *«consentire l'accesso a tale rito semplificato anche se il pubblico Ministero non concorda, in analogia peraltro con il patteggiamento nel codice di rito penale»*.

essere ritenuta eccessiva dalla Procura), poiché il decreto che ammette il pagamento in misura ridotta, ex art. 130, commi 6 e 7, c.g.c., non è soggetto a reclamo nel termine perentorio di 30 giorni (entro il quale il convenuto deve provvedere al pagamento)<sup>21</sup> e la sentenza che definisce il rito abbreviato non è impugnabile ex art. 130, comma 9, c.g.c..

Un altro nodo irrisolto concerne la possibilità per il convenuto di chiedere il giudizio abbreviato in appello anche in caso di sentenza di assoluzione in primo grado, appellata dal pubblico ministero.

La formulazione dell'art. 130, comma 2, c.g.c. (*«I soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna...»*) sembra condizionare l'istanza alla soccombenza del convenuto in primo grado. Tuttavia, il comma 3 dello stesso articolo prevede che: *«La richiesta di rito abbreviato può essere formulata anche per la prima volta in appello, a pena di decadenza contestualmente al gravame principale, incidentale o con la comparsa di costituzione e risposta nel giudizio di appello proposto dal pubblico ministero»*, legittimando anche un'interpretazione favorevole all'ammissibilità di un'istanza di rito abbreviato presentata dal convenuto o dall'appellante incidentale, assolti in primo grado, per scongiurare gli effetti di una *reformatio in pejus* della sentenza di primo grado impugnata dalla Procura regionale.

---

<sup>21</sup> Prevale invero l'opinione, in linea con la giurisprudenza formatasi sul cosiddetto «condono contabile» che il decreto con cui viene decisa la richiesta di rito abbreviato, stante la sua specifica *ratio* *«deflattiva della giurisdizione di responsabilità e allo scopo di garantire l'incameramento certo ed immediato di somme risarcitoria dell'erario, non sia reclamabile»*.



#### **4 - IL SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE SUL TERRITORIO: REQUISITI DI ACQUISIZIONE E MANTENIMENTO DI QUOTE E VERIFICHE DELLA CORTE DEI CONTI (ESTENSORE: V.P.G. ADELISA CORSETTI)**

*Sommario: 1. Il Testo unico: obiettivi e soggetti attuatori; 2. Norme indirizzate alle società; 3. Le società a controllo pubblico; 4. Fallimento e crisi di impresa delle società pubbliche; 5. Norme indirizzate alle amministrazioni partecipanti; 6. Vincolo di scopo istituzionale; 7. Processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie degli enti territoriali; 8. Monitoraggio delle partecipazioni pubbliche e controllo degli equilibri di bilancio degli enti territoriali partecipanti; 9. Banca dati unificata MEF-Corte dei conti; 10. Risultati gestionali e costi del sistema delle partecipate degli enti territoriali e sanitari.*

##### *1. Il Testo unico: obiettivi e soggetti attuatori*

Il riassetto delle disposizioni confluite nel Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, emendato e corretto con d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100, di seguito TUSP), ha avuto l'obiettivo (e il merito) di disciplinare in modo uniforme le partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni pubbliche, di livello centrale o locale<sup>22</sup>.

Nonostante la diffusione del fenomeno su scala nazionale, in ambito territoriale sono apprezzabili le maggiori criticità, determinate anche dalla pluralità degli enti partecipanti, di livello e dimensioni diverse, nonché dallo scarso coordinamento delle politiche pubbliche sul territorio.

Il TUSP contiene norme che, di volta in volta, vedono come soggetto attuatore/destinatario la pubblica amministrazione oppure la società. Questo è nella logica del testo unico che, nel riassetto e riprodurre norme preesistenti, ha rivisto la disciplina delle società pubbliche (talora derogando al regime

---

<sup>22</sup> Il Testo unico disciplina, espressamente, le sole partecipazioni societarie. Tuttavia, in alcune disposizioni vi sono espliciti riferimenti agli organismi non societari. A norma dell'art. 2, comma 1, lett. g), sono indirette le partecipazioni detenute da un'amministrazione pubblica per il tramite di una società o di altro organismo a controllo pubblico. Altro esplicito riferimento all'insieme degli organismi detenuti da una pubblica amministrazione si coglie nell'art. 20, co. 2, lett. c), ove si impone la rilevazione delle società che svolgono attività analoghe o similari di quelle svolte da altre società o enti pubblici strumentali.

privatistico), considerando anche i profili dell'attività amministrativa legati alla costituzione, al mantenimento e alla dismissione delle partecipazioni in tali società.

L'oggetto "composito" del TUSP è esplicitato dall'art. 1, commi 1 e 2, ove si precisa che le relative disposizioni *"hanno a oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta"* e che le stesse *"sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica"*.

## *2. Norme indirizzate alle società*

L'art. 1, co. 3 prevede espressamente che per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del Testo unico *"si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato"*.

Si tratta di un'affermazione importante, peraltro, già contenuta nell'art. 4, comma 13, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, nonché nella Relazione illustrativa all'art. 2449 c.c., secondo cui *"è lo Stato medesimo che si assoggetta alla legge delle società per azioni per assicurare alla propria gestione maggiore snellezza di forme e nuove possibilità realizzatrici"*<sup>23</sup>.

Di qui la necessaria responsabilizzazione delle amministrazioni partecipanti che, aderendo a un contratto societario, devono essere ben consapevoli delle potenzialità e dei rischi che l'utilizzo di tale strumento comporta.

---

<sup>23</sup> La motivazione, espressa nella stessa Relazione, appare quasi scontata: «per i rapporti cui dà luogo l'attività esterna dell'impresa pubblica, l'assoggettamento di essi alla legge civile comune è di ovvia ragione, in quanto norme speciali non dispongono diversamente».

La società a partecipazione pubblica è stata, quindi, definita come «la cattura o la costituzione da parte di un pubblico potere di una società di capitali, di solito società per azioni, di cui il pubblico potere diviene, di regola azionista principale». Così, M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1995, 163.

Da sottolineare che l'art. 4, co. 13, l. n. 95/2012 è stata qualificata norma di chiusura del sistema da Cass., sez.un., n. 1237/2015/ord.

Poiché le deroghe al diritto societario – ancorché limitate – hanno una certa rilevanza sulla *governance* e sui profili economico-finanziari delle stesse società, sono previste le esclusioni, dall'intero Testo unico o da specifiche disposizioni. Con riferimento alle società quotate e alle società da esse controllate, l'art. 1, comma 5, stabilisce che le disposizioni del TUSP si applichino “*solo se espressamente previsto*”<sup>24</sup>.

Le deroghe alla disciplina codicistica sono prevalentemente disposte nei confronti delle società a controllo pubblico, per cui è di grande rilievo delimitare la predetta categoria<sup>25</sup>.

### *3. Le società a controllo pubblico*

Il controllo pubblico è la situazione di cui all'art. 2359 c.c., che ricorre quando gli enti partecipanti dispongono della maggioranza dei voti in assemblea ordinaria (controllo di diritto) o, comunque, esercitano un'influenza dominante sulla società posseduta (controllo di fatto), anche mediante particolari vincoli contrattuali (controllo contrattuale).

Si tratta di una nozione di controllo mutuata dall'inglese “to control” per indicare il controllo-direzione, ossia l'influenza e la capacità di guida di persone e/o organizzazioni; laddove il controllo-riscontro consiste nella verifica di conformità di atti e gestioni a criteri predeterminati (si pensi al controllo esterno da parte delle articolazioni territoriali e centrali della Corte e ai controlli interni degli Organi di revisione contabile presso gli enti territoriali).

Il controllo pubblico è esercitabile dalla singola amministrazione o da più

---

<sup>24</sup> È interessante notare che, ai fini del TUSP, si considerano “quotate” anche le società a partecipazione pubblica che emettono altri strumenti finanziari nei mercati regolamentati e non soltanto quelle che emettono azioni. Peraltro, analoga estensione della definizione comunemente accolta nel diritto societario è stata positivizzata in materia di controlli interni (art. 147-*quater*, comma 5, ultimo periodo, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dall'art. 9, comma 9-*ter*, d.l. 31 agosto 2013, n. 102, convertito dalla l. 28 ottobre 2013, n. 124).

<sup>25</sup> Tra le disposizioni derogatorie del TUSP che si applicano nei confronti delle società a controllo pubblico si rammentano: a) le disposizioni sulla *governance* di cui all'art. 11, commi 1-3 e 4-15 (vincolo del numero dei componenti del consiglio di amministrazione, definizione di limiti al trattamento economico degli amministratori, regole sulla incompatibilità/inconferibilità degli incarichi); b) i principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione (art. 6); c) la disciplina delle crisi d'impresa (art. 14, commi 2 e 3); d) le regole sulla gestione dei rapporti di lavoro (art. 19, commi 1-4); e) i criteri in tema di trasparenza (art. 22).

enti congiuntamente, ex art. 2, comma 1, lett. b) e lett. m) del TUSP<sup>26</sup>.

L'esercizio del controllo pubblico congiunto, per definizione, comporta la necessità di accordi, anche per adottare indirizzi coerenti riguardo alle decisioni da assumere in merito alla partecipazione societaria (mantenimento, dismissione, razionalizzazione, strutturazione delle procedure di verifica, valutazione degli obiettivi di contenimento dei costi, ecc.).

Di qui l'esigenza che gli enti, soprattutto in caso di partecipazioni minoritarie o addirittura pulviscolari formalizzino la stipula di strumenti negoziali (patti parasociali e/o modifiche di clausole statutarie), che siano idonei a rinforzare la loro azione collettiva e, in definitiva, ad assicurare un effettivo controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società.

Cosa succede in mancanza di accordi formalizzati? È decisiva la dimensione delle quote pubbliche: se la sommatoria delle partecipazioni pubbliche è pari a 100, è pacifica la sussistenza del controllo pubblico<sup>27</sup>. Nelle società miste a partecipazione maggioritaria, invece, il controllo pubblico si presume, salvo prova contraria (cfr. C. conti, sez. riun. contr., n. 11/2019)<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Il Testo unico aggiunge, alla definizione codicistica, che «Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo» (art. 2, comma 1, lett. b, secondo periodo, TUSP). La giurisprudenza della C. conti, Sez. riun. giur., speciale composizione, con sentenze nn. 16/2019/EL, 17/2019/EL e 25/2019/EL, hanno considerato integrativa e non aggiuntiva la richiamata disposizione dell'art. 2, comma 1, lett. b) e hanno ritenuto che, in caso di pluralità di amministrazioni partecipanti, la situazione di controllo pubblico può dirsi sussistente solo in presenza del consenso unanime risultante da norme di legge, statutarie e da patti parasociali, affinché sia certo che tutte le partecipanti siano in grado di incidere sulle decisioni finanziarie e strategiche della società. Diversamente, una società non potrebbe essere considerata a controllo pubblico, ancorché partecipata in via maggioritaria da pubbliche amministrazioni. Di contrario avviso, C. conti, Sez. riun. in sede di controllo, 20 giugno 2019, n. 11/QMIG, secondo cui «in virtù del combinato disposto delle lett. b) ed m) dell'art. 2 del Tusp, possono essere qualificate come "società a controllo pubblico" quelle in cui "una o più" amministrazioni dispongono della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria (oppure di voti o rapporti contrattuali sufficienti a configurare un'influenza dominante)». Con tale pronuncia, è stata risolta la questione sollevata dalla Sez. Umbria, con deliberazione 28 marzo 2019, n. 57/QMIG, che chiedeva di stabilire se le società a maggioranza pubblica, partecipate da più enti ciascuno dei quali intestatario di quote inferiori al 50%, fossero da considerare o meno come società a controllo pubblico.

Dello stesso tenore erano le Linee ANAC (determinazione 8 novembre 2017, n. 1134) che, ai fini della nozione di controllo pubblico, avevano chiarito che «Rientrano fra le società a controllo pubblico anche quelle a controllo congiunto, ossia le società in cui il controllo ai sensi dell'art. 2359 del codice civile è esercitato da una pluralità di amministrazioni». Sul punto, v. C. conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, delibera n. 36/2018; id., Sez. contr. Liguria, delibera n. 3/2018, nonché l'Orientamento della Struttura di monitoraggio Mef-DT, 15 febbraio 2018, n. 1.

<sup>27</sup> Infatti, la mancanza di soci privati rende illogica la pretesa di assenza di controllo pubblico, anche se il coordinamento istituzionale non è formalizzato. Cfr. la deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR (Linee guida per il referto annuale sul funzionamento del sistema dei controlli interni degli enti locali per l'esercizio 2018), sez. 6, quesito 6.5: «Nel perimetro delle società controllate sono state incluse anche le società a totale partecipazione pubblica per le quali il controllo viene esercitato in forma congiunta, anche mediante comportamenti concludenti, indipendentemente dall'esistenza di norme di legge, statutarie e/o accordi formalizzati?». In *pari sensi*, cfr. deliberazione n. 11/SEZAUT/2019/INPR, sez. 3, quesito 3.2.

La principale situazione caratterizzante il controllo pubblico è il possesso, da parte delle amministrazioni pubbliche, della maggioranza dei voti in assemblea ordinaria (art. 2359, comma 1, n. 1, c.c.). Al riguardo, si computano tutte le quote di partecipazione diretta, mentre le indirette si considerano solo se detenute da un'amministrazione pubblica per il tramite di una società o di altro organismo a controllo pubblico (art. 2, comma 1, lett. g, TUSP)<sup>29</sup>.

Da notare che l'amministrazione pubblica con una partecipazione superiore al 10% in una società a partecipazione pubblica, ma non a controllo pubblico, può proporre agli organi societari di applicare regole analoghe a quelle dettate dal TUSP per gli organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico (art. 11, comma 16 del TUSP).

#### *4. Fallimento e crisi di impresa delle società pubbliche*

Le società a partecipazione pubblica, controllate e non, sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sulle altre procedure concorsuali, come esplicitato dall'art. 14, comma 1, del TUSP e già riconosciuto in via pretoria<sup>30</sup>.

Nel Testo unico sono anche disciplinate le situazioni prodromiche al verificarsi di una conclamata crisi di impresa, con l'obiettivo di prevenirle e porvi rimedio.

Si tratta di misure - derogatorie al diritto comune - che appaiono strettamente correlate ai principi dettati in materia di *governance* delle società a controllo pubblico.

---

<sup>28</sup> In pari sensi è l'avviso dell'ANAC (deliberazione 25 settembre 2019, n. 859, secondo cui "Ai fini dello svolgimento delle proprie attività di vigilanza nei confronti di società partecipate da più amministrazioni, l'Autorità considera la partecipazione pubblica maggioritaria al capitale sociale quale indice presuntivo della situazione di controllo pubblico, con la conseguente applicabilità delle norme previste per le società a controllo pubblico nella l. 190/2012 e nel d.lgs. 33/2013".

<sup>29</sup> Si tratta del metodo di calcolo dei diritti di voto. Invece, per stabilire se una società è da includere nel perimetro delle totalmente pubbliche o miste, si segue il diverso metodo dell'attribuzione dei dividendi; vale a dire che la quota di partecipazione complessiva è data dalla somma della quota diretta e di tutte le quote indirette ottenute moltiplicando le quote dei soggetti presenti nella catena. Stante il diverso metodo di calcolo delle quote, non è inusuale che una società mista a prevalenza privata (secondo il metodo dei dividendi), come pure una quotata, siano in possesso dei requisiti del controllo pubblico. Infatti, nel metodo dei diritti di voto hanno un peso rilevante le partecipazioni indirette, che rilevano nella catena gerarchica quando siano detenute attraverso società/organismi tramite controllati.

<sup>30</sup> Cfr. Cass., Sez. I, 22 febbraio 2019, n. 5346, riguardo al fallimento di Riscossioni comunali Pescara srl; id., 7 febbraio 2017, n. 3196, con riferimento al fallimento di Mozzate patrimonio s.r.l. società *in house* del Comune di Mozzate.

Rileva, al riguardo, la relazione sul governo societario, da predisporre annualmente da parte delle società a controllo pubblico e da pubblicare insieme al bilancio di esercizio (art. 6, comma 4, TUSP)<sup>31</sup>.

Detta relazione, oltre a dare atto degli strumenti di *governance* integrativi previsti dal comma 3 del medesimo articolo 6, deve contenere i programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale (art. 6, comma 2). Detti programmi sono finalizzati alla predisposizione di idoneo piano di risanamento qualora gli indicatori siano positivi (art. 14, comma 2), ossia a prevenire quelle crisi di impresa suscettibili di esitare in un fallimento o in altra procedura concorsuale. Per rafforzare l'obbligo di attivarsi in presenza di preoccupanti segnali di criticità, è previsto che la mancata adozione di provvedimenti adeguati “*costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile*” (art. 14, comma 3)<sup>32</sup>.

Altra rilevante misura è l'obbligo di tenere contabilità separate per le società a controllo pubblico che svolgono anche attività protette da diritti speciali o esclusivi (art. 6, comma 1, d.lgs. n. 175/2016), da porre in relazione agli affidamenti *in house* ex art. 16, comma 3.

Tutto questo dal lato della società, ossia facendo riferimento alle risorse proprie della medesima.

Dal punto di vista dell'ente partecipante, il TUSP ha previsto ulteriori misure.

In primo luogo, vi è l'obbligo di accantonamento di risorse al fondo perdite società partecipate, da parte degli enti in contabilità finanziaria che detengano partecipazioni in società in rosso.

La costituzione, nel bilancio di previsione, dell'apposito fondo rischi, prima previsto dall'art. 1, commi 551 e 552, l. 27 dicembre 2013, n. 147, è attualmente

---

<sup>31</sup> Cfr. C. conti, sez. contr. Emilia-Romagna, deliberazione 21 gennaio 2019, n. 6/2019/PRSE secondo cui “la mancata presentazione della relazione sulla gestione” da parte di talune controllate del Comune di Rimini “costituisce violazione di un obbligo di legge da parte dell'organo amministrativo censurabile dal collegio sindacale della società, e rilevabile anche dall'ente socio nell'ambito delle verifiche ad esso spettanti”.

<sup>32</sup> V. *infra*, par. 13.12.

disciplinata dall'art. 21 del TUSP<sup>33</sup>.

Il presupposto di applicazione della norma è la presenza, nell'ultimo bilancio disponibile, di un risultato di esercizio negativo, non immediatamente ripianato, cui è commisurato l'importo accantonato nel bilancio di previsione dell'ente, in proporzione alla quota di partecipazione (art. 21, comma 1)<sup>34</sup>.

Nell'omologa situazione, le amministrazioni locali in contabilità civilistica sono tenute ad adeguare il valore della partecipazione, nel corso dell'esercizio successivo, all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore.

Gli accantonamenti, per gli enti in contabilità finanziaria, possono essere utilizzati per il ripiano delle perdite subite dalle società (art. 21, comma 3-*bis*, TUSP), in ciò confermando che l'adempimento dell'obbligo di accantonamento è una regola prudenziale di bilancio.

Secondariamente, l'ordinamento prevede il divieto di "soccorso finanziario" degli enti di erogare somme e di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate che abbiano registrato perdite di esercizio per tre esercizi consecutivi. Unica eccezione è il caso della riduzione del capitale sociale oltre il limite legale.

Il divieto, già previsto dall'art. 6, comma 19, d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, è stato reiterato dall'art. 14, comma 5, del TUSP. La previsione recepisce il venir meno della logica del salvataggio obbligatorio degli organismi

---

<sup>33</sup> A norma dell'art. 21, comma 1, secondo periodo, «Le pubbliche amministrazioni locali che adottano la contabilità civilistica adeguano il valore della partecipazione, nel corso dell'esercizio successivo, all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore».

<sup>34</sup> Con riferimento alla generalità degli organismi, per perdita di esercizio si intende il risultato netto di esercizio di cui all'art. 2425 c.c. (voce 23); valore che prende in considerazione sia la gestione caratteristica sia quella non caratteristica, che comprende le poste finanziarie (interessi, perdite su cambi, svalutazioni di partecipazioni, etc.) e quelle straordinarie (plusvalenze, minusvalenze, etc.), oltre alle imposte.

Un diverso criterio è previsto per le società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica. Qui per risultato di esercizio si intende il risultato operativo lordo (MOL), dato dalla differenza tra il valore e il costo della produzione. Si prende, pertanto, in considerazione un risultato parziale della complessa attività societaria, ossia la sola gestione "caratteristica".

Per le società *holding* e per quelle operative che detengono partecipazioni in altre società, redigendo il bilancio consolidato, è precisato che il risultato di esercizio da prendere in considerazione è quello relativo al bilancio consolidato stesso.

in condizione di irrimediabile dissesto. Ciò anche nell'ottica delle regole europee che vietano ai soggetti che operano sul mercato di fruire di diritti speciali o esclusivi<sup>35</sup>.

Ne deriva che, fisiologicamente, possono essere ripianate le perdite delle società partecipate, utilizzando anche gli accantonamenti a fondo perdite ma, quando le perdite sono reiterate, è necessaria un'attenta valutazione della situazione<sup>36</sup>.

Occorre, in definitiva, dimostrare la capacità della stessa di tornare in utile (previa valutazione di un piano industriale) nonché l'economicità e l'efficacia della gestione del servizio tramite il predetto organismo, piuttosto che prendere atto del suo scioglimento, a norma dell'art. 2484, co. 1, n. 4, c.c.; ipotesi, questa, che si verifica automaticamente in assenza di iniziative da parte dell'assemblea dei soci<sup>37</sup>.

Preso atto della delicatezza della materia, nonché della difficile conciliazione tra le contrapposte esigenze derivanti dal verificarsi di una crisi di impresa, soprattutto quando è in gioco la continuità dei servizi da rendere ai cittadini, il Testo unico ha individuato due tipologie di soluzioni.

Da un lato, ha previsto interventi (trasferimenti straordinari a fronte di convezione, contratti di servizio o di programma) preordinati alla realizzazione di

---

<sup>35</sup> Al riguardo, la Corte di giustizia, Prima Sezione, 3 aprile 2014, in causa C-559/12P, ha censurato un'operazione di concessione di una garanzia illimitata dello Stato francese a favore di La Poste (nella quale è emerso l'obbligo di copertura delle perdite della società in caso di insolvenza); operazione idonea, ad avviso della Corte, a procurare un vantaggio immediato all'impresa e, quindi, classificabile come aiuto di Stato.

<sup>36</sup> La giurisprudenza contabile, anche precedente all'emanazione del TUSP, ha chiarito che, anche in caso di riduzione del capitale sociale sotto il limite legale e soccorso finanziario, deve essere dimostrato l'interesse dell'ente a coltivare la partecipazione nella società in perdita. Cfr. C. conti, sez. reg. contr. Sicilia, 20 settembre 2017, n. 143, che ha evidenziato come assuma «particolare rilevanza il dovere degli amministratori di monitorare la situazione finanziaria della società e di prevenire e gestire tempestivamente le situazioni di crisi aziendali, con ogni conseguenza in termini di responsabilità per eventuali ipotesi di danno arrecato al patrimonio societario o, direttamente, a quello pubblico», a norma dell'art. 12, d.lgs. n. 175/2016.

<sup>37</sup> Cfr. C. conti, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 269/2015/PRSE; id., deliberazione n. 15/2015/PRSE; id., deliberazione 5 marzo 2014, n. 96/2014/PAR, che ha richiamato la giurisprudenza di legittimità secondo cui, nell'ipotesi di riduzione del capitale sociale al di sotto del minimo legale, prevista dall'art. 2484, comma 1, n. 4, c.c., «lo scioglimento della società si produce automaticamente ed immediatamente, salvo il verificarsi della condizione risolutiva costituita dalla reintegrazione del capitale o dalla trasformazione della società ai sensi dell'art. 2447 cod. civ., in quanto, con il verificarsi dell'anzidetta condizione risolutiva, viene meno ex tunc lo scioglimento della società; ne deriva che la mancata adozione da parte dell'assemblea dei provvedimenti di azzeramento e ripristino del capitale sociale o di trasformazione della società in altro tipo, compatibile con la situazione determinatasi, non esonera gli amministratori dalla responsabilità conseguente al proseguimento dell'attività d'impresa in violazione del divieto di nuove operazioni» (Cass., Sez. Prima, 22 aprile 2009, n. 9619).



investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti (art. 14, comma 5, secondo periodo, TUSP)<sup>38</sup>.

Dall'altro, il TUSP ha contemplato interventi a salvaguardia della continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse che siano autorizzati con dPCM soggetto a registrazione da parte della Corte dei conti (art. 14, comma 5, terzo periodo, TUSP).

#### *5. Norme indirizzate alle amministrazioni partecipanti*

Come sopra accennato (par. 13.1), nel Testo unico sono ben distinte le disposizioni indirizzate alle società (derogatorie al codice civile) da quelle destinate alle amministrazioni partecipanti, che sono di gran lunga prevalenti.

È forte l'attenzione del legislatore per i profili legati al contenimento delle partecipate; obiettivo perseguito, sì, con un programma di razionalizzazione degli enti di natura societaria (a regime con la revisione periodica di cui all'art. 20 del TUSP) ma, soprattutto, con la disciplina dei requisiti per la costituzione di nuove società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché per l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni in essere.

Ciò perché, diversamente dal passato, non così remoto, durante il quale è stato incentivato il modello societario, ritenuto più adeguato alle esigenze di un'amministrazione moderna ed efficiente (v. l. 8 giugno 1990, n. 142 e, in particolare, art. 35, comma 8, l. 28 dicembre 2001, n. 448), oggi occorre una buona ragione per costituire/mantenere una società pubblica e che questa ragione sia adeguatamente motivata.

#### *6 Vincolo di scopo istituzionale*

Il vincolo di scopo istituzionale (o di stretta inerenza alle funzioni

---

<sup>38</sup> Cfr. C. conti, sez. contr. Sicilia, deliberazione n. 20/2019, che ha ritenuto possibile la ricapitalizzazione da parte dell'ente locale mediante la procedura del riconoscimento del debito fuori bilancio, solo qualora sussistano i seguenti presupposti: 1) che il bilancio di previsione dell'esercizio in corso sia stato già approvato e per questo motivo debba porsi in essere la procedura dei debiti fuori bilancio; 2) che si tratti di società di capitali; 3) che la ricapitalizzazione avvenga nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali; 4) che la società eserciti un servizio pubblico locale; 5) che si debba porre in essere una ricostituzione del capitale sociale per il ripianamento delle perdite di esercizio, pena la violazione del cosiddetto «divieto di soccorso finanziario»; 6) che il ripiano societario sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, che assicuri prospettive di recupero dell'equilibrio (ex art. 14, comma 4, TUSP).

istituzionali) è il cardine delle disposizioni in tema di efficientamento, razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica; obiettivi enunciati dall'art. 1, comma 2 del TUSP e concretamente invernati nelle norme sulla revisione periodica delle partecipazioni societarie (v. par. 7).

L'art. 4, comma 1, TUSP stabilisce che *“Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”*<sup>39</sup>.

A norma del comma 2 dello stesso art. 4, deve essere, inoltre, argomentata la riconducibilità dell'attività esercitata a quelle ammesse dalla legge<sup>40</sup>.

Si tratta di un'unica disposizione – l'art. 4 - che vincola fortemente le scelte amministrative in punto di costituzione/mantenimento/dismissione di una partecipazione societaria<sup>41</sup>. Allo stesso tempo, la valutazione di inerenza può essere considerata il cuore dell'attività discrezionale degli enti i quali, nell'operare una delle predette scelte, sono tenuti ad un esame articolato e complessivo dell'oggetto sociale della partecipata, esclusa ogni valutazione di tipo automatico<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Il principio della stretta inerenza all'attività istituzionale era già previsto dall'art. 3, comma 27, l. 24 dicembre 2007, n. 244 e, prima ancora, dall'art. 13, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla l. 4 agosto 2006, n. 248, disposizioni, queste, abrogate dal Testo unico.

<sup>40</sup> Tecnicamente, si tratta di una deroga speciale *ex lege* alla capacità generale di diritto privato delle pubbliche amministrazioni, introdotta dal Tusp nella duplice forma dei vincoli di scopo istituzionale e di attività (art. 4, commi 1 e 2). Invero sono molteplici le attività consentite alle società a partecipazione pubblica, così elencate: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) autoproduzione di beni o servizi strumentali agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee; c) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche; d) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato; e) servizi di committenza.

<sup>41</sup> In relazione al carattere precettivo delle norme recate dall'art. 4 del TUSP, sono previste due modalità di “salvaguardia”: l'allegato A, richiamato dall'art. 26, comma 2, contiene un elenco delle società pubbliche nei cui confronti non trovano applicazione i criteri dell'art. 4 (benché soggette alle altre disposizioni della riforma). È poi previsto un meccanismo dinamico per l'esclusione di singole società, mediante apposito d.P.C.M. o con provvedimento adottato ai sensi della legislazione regionale, motivato con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici connessi e all'eventuale finalità di agevolare la quotazione in borsa (art. 4, comma 9). Ulteriori esclusioni sono indicate dall'art. 26, comma 12-bis e 12-sexies (gestione di case da gioco), commi inseriti dal d.lgs. n. 100/2017.

Una deroga *ad hoc* è stata prevista dalla l. 1 ottobre 2019, n. 119, che ha aggiunto all'art. 4 del TUSP il comma 9-quater (“Le disposizioni del presente articolo non si applicano alla costituzione né all'acquisizione o al mantenimento di partecipazioni, da parte delle amministrazioni pubbliche, in società aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del latte, comunque trattato, e dei prodotti lattiero-caseari”).

La previsione del vincolo di scopo istituzionale pone delicati problemi in relazione alla richiamata finalità di “*tutela e promozione della concorrenza e del mercato*” (art. 1, comma 2, TUSP).

L’ammissibilità delle partecipazioni in società che svolgono attività puramente commerciali è stata scrutinata anche in relazione al fatto che, tra i servizi di interesse generale - attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza) - sono inclusi i servizi di interesse economico generale, ossia quelli suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato (art. 2, co. 1, lett. h, TUSP).

Le incertezze interpretative sono state via via superate dalla giurisprudenza amministrativa<sup>43</sup>.

Altra rilevante problematica – correlata alla previsione del vincolo di scopo istituzionale – riguarda le società a controllo pubblico partecipate da una pluralità di amministrazioni ciascuna delle quali detiene quote minoritarie o addirittura pulviscolari.

---

<sup>42</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2019, n. 578, punto 9.3. “(...) La decisione di costituire una società, ovvero di conservare o mantenere una partecipazione societaria, forma anzitutto oggetto di una valutazione non automatica, ma naturalmente variabile, perché di ordine eminentemente politico-strategico in rapporto al contingente indirizzo politico-amministrativo fatto responsabilmente proprio – nell’esercizio del potere rappresentativo – dall’amministrazione pubblica riguardo, in primo luogo, ai «bisogni della collettività di riferimento».

<sup>43</sup> Cfr. Cons. Stato, Commissione speciale, parere n. 968 del 21 aprile 2016. In tal senso è anche l’avviso di Tar Molise, sez. I, 3 ottobre 2017, n. 331, che ha annullato la delibera di ricapitalizzazione fino alla ricostituzione del capitale sociale di una società di mercato (Zuccherificio del Molise S.p.A.) e, quindi, non inerente alle finalità istituzionali dell’ente, tenendo conto anche del divieto di soccorso finanziario di società in perdita strutturale.

La posizione è stata rimeditata dal Cons. Stato, Sez. V, n. 578/2019, che, dopo aver distinto gli scopi della società da quelli dell’ente, ha ritenuto ammissibili le partecipazioni in società che svolgono attività puramente commerciali, valorizzando l’art. 106, para. 2, TFUE, secondo cui «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati e, in particolare, alle regole della concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata». Sulla scia dell’orientamento del Cons. Stato, Sez. V, n. 578/2019, Tar Lombardia, Sez. I, 2 settembre 2019, n. 1935, ha accolto il ricorso di un operatore privato avverso la deliberazione di un ente locale di acquisizione di partecipazioni in società avente per oggetto sociale i servizi di fornitura di gas ed energia elettrica in quanto non esplicitate le condizioni di accesso più favorevoli per la comunità locale (in particolare, applicando la tariffa più vantaggiosa rispetto a quella di mercato). Si tratta, chiaramente, di una controversia relativa all’art. 4 del TUSP, venendo in considerazione la necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell’ente il quale, nell’ambito del Piano di Razionalizzazione delle società partecipate ex art. 24 del TUSP, aveva riconosciuto espressamente che tale società “non svolge per conto del Comune di Vigevano nessun servizio”.

In dottrina, cfr. A. Police, Commento all’art. 4, in Codice delle società a partecipazione pubblica, a cura di G. Morbidelli, Milano, 2018, secondo cui sarebbe ancora consentito l’azionariato pubblico che opera in regime di concorrenza; diversamente, le uniche società ammesse dovrebbero essere quelle *in house*.

Resta inteso che il Testo unico non pone vincoli sul piano dimensionale: sono legittime le partecipazioni di minima entità. Tuttavia, in tali situazioni, è più pregnante l'esigenza di strumenti di coordinamento tra i soci pubblici. Lo richiede l'art. 2359 c.c. per il controllo mediante influenza dominante. Ma anche nel controllo di diritto (maggioranza dei voti in assemblea ordinaria) è evidente l'opportunità di patti parasociali, quando la proprietà pubblica è frazionata tra una pluralità di enti (v. par. 3).

Diversamente, dovrebbe dubitarsi del legittimo possesso della partecipazione da parte dell'ente, proprio sotto il profilo della sua inerenza al perseguimento dello scopo istituzionale.

Per completezza si accenna alla problematica, frequente nella prassi delle amministrazioni territoriali, della devoluzione alle società partecipate di funzioni non delegabili, ossia di compiti che trasmodano nell'esercizio della funzione pubblica<sup>44</sup>: in tali casi, non si dubita della sussistenza del vincolo di scopo istituzionale bensì dell'eccessivo rilievo che assume la partecipata nella gestione delle funzioni proprie dell'ente partecipante.

#### *7. Processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie degli enti territoriali*

Gli obiettivi di riassetto del settore delle partecipazioni societarie - in uno con le esigenze di contenimento della spesa pubblica - sono perseguiti dal Testo unico, principalmente, mediante il controllo del processo di razionalizzazione prescritto dagli artt. 24 e 20.

Le predette disposizioni vanno in continuità con le pregresse previsioni della legge di stabilità per il 2015<sup>45</sup> e della legge finanziaria 2008<sup>46</sup>: il valore

---

<sup>44</sup> Tradizionalmente, per funzione pubblica si intende l'esercizio autoritativo di una potestà giuridica da parte dello Stato o di altro ente pubblico, mentre è servizio pubblico l'attività svolta dai medesimi soggetti in campo economico e produttivo (e sociale) senza manifestazione di potere sovrano.

<sup>45</sup> L'art. 1, commi 611 e 612, l. 23 dicembre 2014, n. 190, prevedeva – per gli enti territoriali - l'obbligo di presentazione dei piani operativi entro il 31 marzo 2015 e la predisposizione di una relazione contenente i risultati conseguiti, da trasmettere alle Sezioni regionali di controllo della Corte entro il 31 marzo dell'anno successivo.

aggiunto del TUSP consiste nell'aver immaginato un meccanismo di revisione con cadenza annuale e, dunque, a regime, allo scopo di stimolare tutti gli enti (e non soltanto quelli territoriali) a una riflessione costante sulla convenienza ad esternalizzare servizi e, in generale, a detenere partecipazioni pubbliche.

Il TUSP ha previsto un duplice meccanismo di razionalizzazione: la revisione straordinaria di cui all'art. 24 (effettuata entro il 30 settembre 2017) e quella periodica di cui all'art. 20 (da effettuarsi annualmente dal 2018 entro il 31 dicembre).

In entrambi i casi è prevista la comunicazione degli esiti all'apposita struttura del Ministero dell'economia e delle finanze e alla Sezione competente della Corte dei conti (v. par. 8).

Le situazioni di criticità che potrebbero condurre ad un'azione di razionalizzazione o all'alienazione della partecipazione, a norma dell'art. 20, comma 2, del TUSP sono le seguenti:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino tra quelle "indispensabili" ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali, ai sensi dell'art. 4 del TUSP;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (le c.d. "società-doppione");
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro<sup>47</sup>;

---

<sup>46</sup> L'art. 3, comma 28, l. n. 244/2007, prevedeva la trasmissione alla Corte delle delibere di ricognizione delle partecipazioni "strettamente necessarie" al perseguimento delle finalità istituzionali degli enti, per i necessari controlli di regolarità e di legittimità, unitamente ai provvedimenti di assunzione di nuove partecipazioni.

<sup>47</sup> Con la modifica posta dall'art. dall'art. 17, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 100/2017, la soglia di fatturato, nel periodo transitorio, è stata ridotta a 500.000,00 euro. Cfr. art. 26, comma 12-*quinquies*, d.lgs. n. 175/2016: «Ai fini dell'applicazione del criterio di cui all'articolo 20, comma 2, lettera d), il primo triennio rilevante è il triennio 2017-2019. Nelle more della prima applicazione del suddetto criterio relativo al triennio 2017-2019, si applica la soglia di fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro per il triennio precedente l'entrata in vigore del presente decreto ai fini dell'adozione dei piani di revisione straordinaria di cui all'articolo 24 e per i trienni 2015-2017 e 2016-2018 ai fini dell'adozione dei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 20». Sulla nozione di "fatturato" v. C. conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 54/2017/PAR, secondo cui tale termine deve «essere inteso quale ammontare complessivo dei ricavi da vendite e da prestazioni di servizio realizzate

- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti<sup>48</sup>;
- f) partecipazioni in società aventi necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) partecipazioni in società che necessitano di essere aggregate aventi ad oggetto le attività consentite ai sensi dell'art. 4 (v. art. 20, co. 2).

La ricognizione è obbligatoria per tutte le partecipazioni detenute (dirette e indirette anche se di minima entità o relative a società “quoted”) e la conseguente dichiarazione è necessaria anche per attestare l'assenza di partecipazioni. Ciò per sottolineare che gli enti partecipanti sono tenuti alla verifica sistematica della coerenza delle partecipazioni detenute con le proprie finalità istituzionali e con i vincoli/obblighi ad essi correlati.

Invece, gli esiti della ricognizione sono rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, le quali sono tenute a motivare espressamente sulla scelta effettuata che può consistere sia nel mantenimento della partecipazione (con o senza interventi di razionalizzazione) sia in una delle previste misure di dismissione (cessione, alienazione di quote, liquidazione, fusione, o incorporazione)<sup>49</sup>.

#### *8. Monitoraggio delle partecipazioni pubbliche e controllo degli equilibri di bilancio degli enti territoriali partecipanti.*

Il controllo della magistratura contabile in tema partecipate non è di tipo diretto, ossia non ha come destinatari le società e gli altri organismi partecipati,

---

nell'esercizio, integrate dagli altri ricavi e proventi conseguiti e al netto delle relative rettifiche», ossia le voci A1 e A 5 del conto economico.

<sup>48</sup> Il predetto criterio di razionalizzazione è mutuato dall'art. 1, comma 555, l. n. 147/2013, che, nella formulazione originaria, prevedeva la liquidazione delle società *in house* diverse da quelle che gestiscono servizi pubblici locali in caso di perdite registrate per quattro dei cinque esercizi precedenti. Quest'ultima disposizione, emendata dall'art. 27, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 175/2016 – con l'eliminazione delle parole “diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali” - conferma la linea di continuità tra le prescrizioni del d.gs. n. 175/2016 e quelle preesistenti, generalizzando l'obbligo di dismissione delle società in perdita strutturale.

<sup>49</sup> Cfr. C. conti, Sez. autonomie, deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR (con riferimento alla revisione periodica ex art. 20 del TUSP) e deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR (con riferimento alla revisione straordinaria ex art. 24 del TUSP).

ma considera i riflessi, sui bilanci degli enti soci, dei risultati di esercizio di tali organismi. In definitiva, il monitoraggio si articola in pronunce finalizzate alla tutela degli equilibri di bilancio da parte degli enti controllati.

La Sezione della Corte dei conti competente ad eseguire le verifiche e alla quale sono destinate le comunicazioni dei più rilevanti fatti gestionali concernenti le società pubbliche è individuata dall'art. 5, comma 4, del TUSP: a) nelle Sezioni Riunite in sede di controllo (per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali); b) nella Sezione regionale di controllo, per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione; c) nella Sezione controllo enti, per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259.

Questo nell'ottica dell'uniforme regolazione delle società a partecipazione pubblica, quanto alle deroghe al diritto civile, agli obblighi in capo agli enti partecipanti, nonché sotto il profilo dei controlli.

È stato, tuttavia, accennato (par. 13.1) che le maggiori criticità in tema di governo del sistema delle partecipazioni pubbliche si evidenziano sul territorio: di qui il ruolo fondamentale svolto dalle Sezioni regionali di controllo<sup>50</sup>, che sono competenti ad eseguire le verifiche di tipo finanziario sui bilanci e i rendiconti degli enti soci secondo lo schema di cui alla l. 23 dicembre 2005, n. 266.

Nell'ambito di tale controllo (c.d. finanziario o di legittimità-regolarità che si svolge per il tramite degli Organi di revisione contabile, destinatari delle Linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie)<sup>51</sup> sono tenute ad accertare che i

---

<sup>50</sup> Le attività delle Sezioni regionali di controllo sono coordinate dalla Sezione delle autonomie. Cfr. l'art. 9, comma 1, della deliberazione 16 giugno 2000, n. 14 (Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti): *“Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la sezione delle autonomie, espressione delle sezioni regionali di controllo di cui all'art. 2, riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche sulla base dell'attività svolta dalle sezioni regionali. Esamina a fini di coordinamento ogni tema e questione che rivesta interesse generale o che riguardi le indagini comparative su aspetti gestionali comuni a più sezioni”*.

<sup>51</sup> Cfr. C. cost., 7 giugno 2007, n. 179, secondo cui *“Tale controllo, che è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, ha tuttavia la caratteristica, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive”*. V.

rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni detenute (art. 148-*bis* del TUEL) mentre i rendiconti delle regioni devono considerare anche le partecipazioni detenute e dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213)<sup>52</sup>.

È il coordinamento della finanza pubblica<sup>53</sup> ad esigere che le verifiche sugli enti territoriali tengano conto dei risultati degli organismi gestionali esterni.

Tali verifiche sono agevolate dagli strumenti operativi apprestati dalle norme sull'armonizzazione contabile, tra cui la disciplina del bilancio consolidato e della riconciliazione dei rapporti di credito-debito tra società ed enti<sup>54</sup>; istituti, questi, di grande rilievo ai fini della verifica dell'impatto delle gestioni esternalizzate sui conti delle amministrazioni partecipanti<sup>55</sup>.

L'entrata in vigore del TUSP ha dato nuovo impulso alla nuova frontiera dei controlli sugli enti territoriali. È, anzi, da rilevare che il riassetto della disciplina delle società pubbliche completa il disegno avviato con l'armonizzazione dei bilanci pubblici e con il rafforzamento dei controlli della

---

anche, C. cost., 5 aprile 2013, n. 60, secondo cui trattasi di "controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio".

<sup>52</sup> Con il d.l. n. 174/2012 il legislatore ha esteso i controlli finanziari o di legittimità-regolarità (tramite linee guida e relazione-questionario) già previsto nei confronti degli enti locali e degli enti che compongono il servizio sanitario nazionale, ai rendiconti e ai bilanci di Regioni e Province autonome (art. 1, commi 3 e 4).

<sup>53</sup> La nozione di "coordinamento della finanza pubblica", di fondamentale rilievo nella riforma del titolo V (approvata con l. n. 3/2001) e nelle successive riforme costituzionali (l. n. 1/2012) e ordinamentali (d.l. n. 174/2012), trova la propria genesi nell'art. 11 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382): "*Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle regioni. Le regioni determinano i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso degli enti locali territoriali secondo le modalità previste dagli statuti regionali. Nei programmi regionali di sviluppo gli interventi di competenza regionale sono coordinati con quello dello Stato e con quelli di competenza degli enti locali territoriali. La programmazione costituisce riferimento per il coordinamento della finanza pubblica*".

<sup>54</sup> Tra le disposizioni del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, intitolato "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42", si segnala l'art. 11, comma 6, lett. j) (conciliazione crediti-debiti) e l'art. 11-*bis* (bilancio consolidato) e ss.

<sup>55</sup> La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 18/2019/INPR, ha fornito indicazioni di principio ed operative per la redazione del bilancio consolidato in scadenza il 30 settembre, con linee guida che integrano quelle già emanate per le relazioni degli Organi di revisione sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti territoriali. Le indicazioni operative mirano, per un verso, ad assicurare l'uniformità dei comportamenti dei revisori contabili, chiamati a rendere specifico parere, e, per l'altro, a fornire agli enti interessati (regioni ed enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti), uno strumento di ausilio nella gestione delle operazioni propedeutiche al corretto consolidamento delle risultanze contabili dei soggetti inclusi nel Gruppo amministrazione pubblica (c.d. GAP).



Corte sugli enti territoriali, in uno con la rinnovata attenzione da parte del legislatore costituzionale sul tema degli equilibri di bilancio. Il rispetto degli equilibri richiede, infatti, una base conoscitiva omogenea, con regole contabili uniformi per tutti i soggetti pubblici, tra cui sono da includere quelli che, a vario titolo, rientrano nel concetto di “gruppo amministrazione pubblica”.

#### *9. Banca dati unificata MEF-Corte dei conti*

Il monitoraggio da parte delle strutture di controllo è effettuato sulla base delle informazioni raccolte dal Dipartimento del tesoro attraverso la banca dati costituita in data 25 maggio 2016, previo protocollo d'intesa tra la Corte dei conti e il Ministero dell'economia e delle finanze<sup>56</sup>.

L'applicativo è stato sviluppato per acquisire le informazioni relative al complesso degli organismi partecipati (enti societari e non societari) unitamente ai dati sui rappresentanti negli organi di governo di tali entità. In ciò consiste il c.d. censimento annuale delle partecipazioni.

Con l'entrata in vigore del Testo unico, l'applicativo è stato adeguato allo scopo di acquisire anche i dati e gli esiti della razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie (art. 20 del TUSP) con il vantaggio, per gli enti controllati, di inserire una sola volta i dati di comune interesse (ciò vale per le società, soggette sia al censimento sia alla revisione periodica)<sup>57</sup>.

È da sottolineare che la sinergia tra MEF e Corte dei conti nella gestione della banca dati ha comportato: a) risparmi di spesa; b) riduzione della c.d.

---

<sup>56</sup> A seguito del Protocollo di intesa del 2016, la struttura originaria della banca dati del Dipartimento del tesoro è stata adeguata alle esigenze conoscitive proprie della magistratura contabile. Infatti, sono state implementate le sezioni Affidamenti e Movimenti contabili tra enti e partecipate, accanto alle preesistenti sezioni Anagrafica e Dati di bilancio degli organismi, al fine di mettere in relazione i risultati economici e finanziari degli organismi partecipati con gli equilibri di bilancio degli enti. Ciò per aumentare la base informativa dell'intero mondo delle partecipate e, sul versante degli enti territoriali, per consentire le verifiche sull'impatto delle esternalizzazioni sulla loro gestione finanziaria, come richiesto dalle norme del d.l. n. 174/2012. Stante l'interesse strategico del patrimonio informativo custodito dalla predetta banca dati – vero e proprio nodo cruciale del controllo della Corte a livello centrale e sui territori - il raccordo con la Corte si esercita mediante gli organi previsti dal Protocollo (Responsabile dell'esecuzione e Comitato di governo).

<sup>57</sup> Per le società iscritte al Registro delle Imprese sono acquisite dai registri ufficiali forniti da Unioncamere-InfoCamere le informazioni relative alle seguenti sezioni: a) anagrafica; b) sede legale; c) settore di attività; d) dati anagrafici dei componenti degli organi di governo (rappresentanti); e) dati di bilancio (sintetici e consolidati), per le società il cui bilancio è acquisibile in formato elaborabile da InfoCamere. Il c.d. pre-caricamento dei dati contribuisce al miglioramento della qualità del dato sotto il profilo della semplificazione, avendo ridotto il numero di informazioni da inserire manualmente (tra queste, di particolare delicatezza sono le sezioni Affidamenti e Dati contabili derivanti dal rapporto di partecipazione).

“molestia statistica”; c) aumento della platea degli enti territoriali adempienti (oltre il 90%), anche grazie alla sensibilizzazione operata sugli organi di revisione, tramite le varie linee guida della Sezione delle autonomie; d) miglioramento della qualità dei dati.

In precedenza, le informazioni relative agli organismi partecipati dagli enti territoriali venivano fornite dagli Organi di revisione dei conti degli enti. A seguito della costituzione della banca dati unificata MEF-Corte dei conti, è stato ridisegnato il ruolo dei revisori degli enti, i quali, in materia di organismi partecipati, sono stati esonerati dall'obbligo di alimentare la banca dati, pur essendo tenuti a controllare la coerenza delle informazioni inserite dagli enti nella banca dati del Dipartimento del Tesoro con quelle rilevabili dalla documentazione oggetto di verifica da parte dell'Organo di revisione. Nel caso di omessa o incompleta comunicazione dei dati, i revisori segnalano alla competente struttura dell'ente la necessità di inserire le informazioni carenti e, in caso di inadempienza dell'Amministrazione, possono procedere autonomamente alle rettifiche e/o alle integrazioni necessarie.

#### *10. Risultati gestionali e costi del sistema delle partecipate degli enti territoriali e sanitari*

La Sezione delle autonomie da anni elabora referti monotematici sulle partecipazioni degli enti territoriali, per evidenziare non soltanto lo stato di salute degli organismi (società e altre forme giuridiche) ma, principalmente, i movimenti contabili tra gli enti e le partecipate (tra cui le spese che gravano sugli enti) e il sistema degli affidamenti (con gara o senza gara).

Ciò allo scopo di verificare l'impatto del sistema delle partecipazioni sugli equilibri di bilancio degli enti territoriali.

Nell'ultimo referto (deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG), si è dato conto anche delle risultanze dei processi di razionalizzazione: è emerso che 1.367 società, pari al 27% del totale, versano in almeno una delle situazioni di criticità elencate nel paragrafo 7, richiedendo, quindi, un intervento da parte degli enti

proprietari. Le predette società annoverano complessivamente 9.428 dipendenti. Nel dettaglio, sono risultate 1.286 le società prive di dipendenti o con numero addetti inferiore a quello degli amministratori, mentre il 28% di esse ha fatto registrare un fatturato medio triennale inferiore a 500.000 euro. Allo stesso tempo, è emerso che gli enti territoriali hanno deliberato il mantenimento (con o senza azioni di razionalizzazione interne alla società) del 71% delle partecipazioni rilevate. Va, in ogni caso, considerato che non sono oggetto delle misure di revisione le società quotate (e le partecipate per il solo tramite di quotate) e che le partecipazioni indirette sono soggette all'obbligo di revisione solo in presenza di una relazione di controllo con la società/organismo tramite.

Sul piano generale, è stata confermata, anche per il 2017, la scarsa numerosità delle società “operanti nei servizi pubblici locali (il 40,75% del totale) che, però, rappresentano una parte importante del valore della produzione (il 71,18% dell'importo complessivo). Di queste, solo il 42% è totalmente pubblico, ma occupa circa due terzi degli addetti”. Analoga proporzione si registra per gli enti sanitari.

È stata confermata la prevalenza degli affidamenti diretti (il 93% del totale): nonostante la rigidità dei presupposti che consentono la deroga, su un totale di 14.626 affidamenti, le gare sono soltanto 878 e gli affidamenti a società mista, con gara a doppio oggetto, 178. Speculari le risultanze per organismi non societari. Nelle società interamente pubbliche a partecipazione frazionata, è stata sottolineata l'esigenza di monitorare la sussistenza dei requisiti del “controllo analogo congiunto”, ai fini della legittimità degli affidamenti *in house*.

Anche dal punto di vista economico-finanziario le pubbliche al 100% presentano le maggiori criticità: i debiti delle società partecipate ammontano a 91,9 miliardi, di cui quasi il 40% è attribuibile alle partecipazioni totalitarie. In queste situazioni si registra anche una preminenza dei crediti verso soci sul totale, il che è sintomatico della spiccata dipendenza di tali partecipazioni dagli enti controllanti; dipendenza confermata anche da talune situazioni di eccedenza delle

erogazioni (tra cui quelle per contratti di servizio) rispetto ai valori della produzione delle società.

Infine, sono di interesse i valori medi di incidenza del costo del personale sul costo della produzione, che risultano più elevati nelle società a totale partecipazione pubblica, a riprova della scarsa efficacia delle politiche di contenimento del costo del lavoro e dei vincoli assunzionali nei confronti di tali società.

### *11. Le criticità rilevate dalla Corte sul territorio*

Con la citata relazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG si è dato conto delle verifiche più significative svolte in materia delle Sezioni regionali. Con riferimento ai processi di razionalizzazione in atto, è stata rilevata la generalizzata resistenza degli enti a procedere ad una compiuta verifica circa la sussistenza dei presupposti per la detenzione di partecipazioni societarie e a fornire adeguato supporto motivazionale alle proprie determinazioni.

Talora le valutazioni degli enti soci sono apparse informate ad un burocratico ossequio delle prescrizioni normative. In molti casi, è stato attribuito valore dirimente al giudizio sulla inerenza dell'attività svolta rispetto alla *mission* istituzionale mentre scarso o nessun valore sia stato assegnato al giudizio sulla convenienza economica e sulla sostenibilità finanziaria (Sezioni regionali di controllo per il Piemonte e per la Liguria); soprattutto, è stata disattesa l'esigenza di analizzare ed eventualmente contenere i costi delle partecipate (Sezioni regionali di controllo per la Lombardia e per l'Umbria)<sup>58</sup>.

Circa la acquisita consapevolezza degli enti soci nell'esercizio dei poteri di

---

<sup>58</sup> Nei lavori delle Sezioni regionali di controllo è stata posta speciale attenzione al rispetto di specifici istituti in materia di contenimento della spesa, tra cui la costituzione ed il corretto dimensionamento del fondo perdite società partecipate "in quanto strumento posto a presidio del mantenimento degli equilibri di bilancio (Sezione regionale di controllo per la Toscana; Sezione regionale di controllo per il Molise; Sezione regionale di controllo per il Lazio). Strettamente connessi sono gli approfondimenti sulla nota problematica del c.d. divieto di soccorso finanziario come normato dall'art. 14, comma 5, d.lgs. n. 175/2016. Particolarmente interessanti, tra le altre, le analisi svolte rispetto a fattispecie di ricapitalizzazione di società in perdita strutturale quali la Lazio Ambiente S.p.A. (Sezione regionale di controllo per il Lazio) e la F.A.R. Maremma S.c.r.l. (Sezione regionale di controllo per la Toscana). Analogamente, tra gli istituti posti a presidio degli equilibri di bilancio, costante è stato il monitoraggio delle Sezioni regionali sulla c.d. circolarizzazione dei crediti-debiti che, a distanza di anni dalla sua originaria previsione, continua ad essere oggetto di una applicazione non soddisfacente risultando, talora omessa o, comunque, carente sotto il profilo sostanziale anche per ciò che attiene alla c.d. doppia asseverazione" (deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG).

*governance*, sono stati oggetto di approfondimento quei portafogli caratterizzati da un progressivo contenimento del numero delle partecipazioni dirette e da un correlativo significativo incremento di quelle indirette rilevandosi problematiche in relazione all'esercizio, in termini di effettività, dei poteri di controllo intestati all'ente socio.

Così, relativamente alla Fi.L.S.E S.p.A. – ed al sistema di *holding* a cascata che ne consegue - è stato censurato dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria come, in tale ipotesi, il centro gestionale delle partecipazioni si sia spostato dall'ente pubblico alla società *holding*. Oltre all'evidente maggiore difficoltà di monitoraggio da parte dell'ente socio, la Sezione ha evidenziato che l'intestazione alla *holding* di un cospicuo volume di risorse genera il rischio della loro sottrazione ai limiti ed ai controlli cui soggiace l'ente territoriale, e, più in generale, il pericolo dello spostamento del baricentro decisionale dall'organo politico alla partecipata<sup>59</sup>.

Il tema, già accennato al par. 6, è quello della devoluzione a società partecipate, da parte di talune amministrazioni territoriali di funzioni non delegabili, ossia di compiti che travalicano il concetto di servizio pubblico<sup>60</sup>.

## *12. La giurisdizione della Corte sulle società a partecipazione pubblica*

In sede contenziosa, il controllo della magistratura contabile sul sistema delle partecipazioni pubbliche si svolge nelle forme del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, con riguardo alle fattispecie produttive di danno al

---

<sup>59</sup> Nella stessa prospettiva sono stati segnalati “i complessi rapporti che sono stati rilevati nella Regione Basilicata tra il sistema delle partecipazioni indirette detenute tramite Sviluppo Basilicata S.p.A., quale operatore finanziario qualificato e volano per lo sviluppo delle piccole e medie imprese del territorio, ed il Fondo regionale Venture Capital”. Interessanti sono state ritenute le considerazioni svolte dalla Sezione in relazione alle forti perdite registrate dalle società in cui Sviluppo Basilicata detiene partecipazioni, nonché le osservazioni formulate in relazione al ruolo, non limitato alla mera erogazione di risorse, che la Sviluppo Basilicata dovrebbe assolvere in conformità alla natura partecipativa dello specifico strumento posto in essere. Riferiti anche i rilievi mossi dalla Sezione regionale per il Piemonte in relazione al quadro di incertezza in ordine ai rapporti tra Finpiemonte S.p.A. e Finpiemonte partecipazioni S.p.A. ed al processo di integrazione, con contestuale riorganizzazione e razionalizzazione, delle loro partecipazioni dirette ed indirette (deliberazione n. 29/SEAUT/2019/FRG).

<sup>60</sup> Anche nel precedente referto era emersa la devoluzione a società partecipate dell'attuazione delle politiche di sviluppo regionali, con sottrazione al controllo delle regioni di un notevole flusso di danaro; società che sono apparse quali centri di coordinamento ed attuazione dell'attività finanziaria promossa dalle amministrazioni regionali e che, gestendo ed erogando fondi propri, fondi pubblici o fondi da reperire sul mercato anche attraverso la promozione di strumenti finanziari innovativi, si pongono come organismi intermedi per la realizzazione di specifici programmi (deliberazione n. 23/SEAUT/2018/FRG).

patrimonio dell'ente socio o dell'organismo partecipato.

È pacifica la provvista di giurisdizione della magistratura contabile con riferimento ai casi di *mala gestio* compiuti dai rappresentanti degli enti nelle società a partecipazione pubblica a danno delle stesse amministrazioni partecipanti<sup>61</sup>.

Con riguardo alle condotte imputabili agli amministratori e ai dipendenti delle società partecipate, esse sono generalmente soggette alle azioni civili di responsabilità, fatta salva la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti per i fatti relativi alle società “in house”.

Le regole attuali sul riparto di giurisdizione tra Corte dei conti e giudice ordinario sono poste dall'art. 12 del TUSP dopo che l'art. 16-*bis*, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito dalla l. 28 febbraio 2008, n. 31, aveva già stabilito la giurisdizione esclusiva del giudice ordinario sulle **società quotate minoritarie** (partecipazione anche indiretta dello Stato o di altri di enti pubblici, inferiore al 50% e loro controllate)<sup>62</sup>.

Per le **società non quotate e per le quotate maggioritarie**, la giurisdizione sui danni cagionati dagli amministratori è regolata dall'art. 12, d.lgs. n. 175/2016, che la riconosce in favore della Corte dei conti se il danno è inferto al socio pubblico (art. 12, comma 2)<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> *Ex multis*, cfr. Cass., sez. un., 12 febbraio 2019, n. 4132, confermativa della giurisdizione della Corte dei conti per “l'azione esercitata dalla procura contabile nei confronti di chi, quale rappresentante dell'ente pubblico partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia, con il proprio comportamento, pregiudicato il valore della partecipazione e quindi arrecato un danno al patrimonio dell'ente, trascurando colpevolmente di esercitare i propri poteri e diritti inerenti alla posizione di socio pubblico (al fine di indirizzare correttamente l'azione degli organi sociali), oppure, come nella fattispecie (in base alla prospettazione attorea), esercitando tali diritti in modo non conforme al dovere di diligente cura del valore di detta partecipazione, con effetto direttamente pregiudizievole per il patrimonio dell'ente pubblico”.

<sup>62</sup> Art. 16-bis, d.l. n. 248/2007 (Responsabilità degli amministratori di società quotate partecipate da amministrazioni pubbliche): “Per le 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, la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti è regolata dalle norme del diritto civile e le relative controversie sono devolute esclusivamente alla giurisdizione del giudice ordinario. Le disposizioni di cui al primo periodo non si applicano ai giudizi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”.

<sup>63</sup> Nel Testo unico non è stato accolto il suggerimento di accorpare la giurisdizione in tema di responsabilità patrimoniale di amministratori e dipendenti di organismi partecipati nell'unico plesso della Corte dei conti – almeno per le società non quotate e per le quotate a maggioranza di capitale pubblico – adottando una soluzione univoca e simmetrica rispetto a quanto previsto dal citato art. 16-*bis*, d.l. n. 248/2007. Cfr. C. conti, sez. riun., deliberazione n. 9/SSRRCO/AUD/16 del 14 giugno 2016 - Audizione sull'Atto di Governo 297 riguardante gli Organismi partecipati - Commissioni congiunte 1- (affari costituzionali) Senato della Repubblica e V- (bilancio) Camera dei deputati, ove si è concluso che, in tale prospettiva, dovesse essere garantita la concentrazione delle tutele, con il presidio di una garanzia oggettiva più efficace, rappresentata dall'obbligatorietà ed

La stessa fonte garantisce la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in relazione al “*danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house*” (art. 12, comma 1, primo periodo)<sup>64</sup>.

La previsione normativa, sul punto, recepisce gli approdi della giurisprudenza di legittimità che, da tempo, aveva radicato l’affermazione della giurisdizione della Corte dei conti sulla sussistenza dei requisiti propri della società *in house*.<sup>65</sup>

A ben guardare, questa fattispecie non fa eccezione alla predetta regola generale, poiché, in presenza dello stretto collegamento con la pubblica amministrazione partecipante, il danno arrecato al patrimonio sociale si configura come danno direttamente riferibile all’ente pubblico, al quale sono sostanzialmente riconducibili gli organi della società.

Conclusivamente, la giurisdizione di responsabilità sugli amministratori e

---

officiosità dell’azione contabile, a fronte della mera eventualità dell’azione civile rimessa e lasciata all’autonomia e solo potenziale iniziativa dello stesso soggetto danneggiato, nei confronti degli amministratori responsabili di atti di mala gestione dell’ente partecipato.

<sup>64</sup> Art. 12, d.lgs. n. 175/2016 (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. È 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”.

<sup>65</sup> Cfr., *ex multis*, V. Cass. Sez. un., 8 luglio 2016, n. 14040; id., 8 luglio 2016, n. 14040/ord; id., 24 febbraio 2015, n. 3677. Tale indirizzo era stato maturato dopo che la Corte costituzionale, con sentenza 20 marzo 2013, n. 46, aveva sottolineato che l’esistenza di un rapporto contrattuale intersoggettivo tra amministrazione e società è l’unica chiave di volta per escludere che quest’ultima sia, nella realtà, unicamente una propaggine esterna (*longa manus*) della prima, da cui esclusivamente attinge le risorse necessarie per la sua sopravvivenza. In questi casi, è stato ritenuto che il danno erariale causato da condotte di *mala gestio* degli amministratori fosse nocumento inferto al patrimonio (separato) dell’ente pubblico partecipante, così configurandosi un indice di collegamento che radica nella Corte dei conti la giurisdizione sull’azione di responsabilità.

Il percorso è proseguito con Cass., Sez. un., 25 novembre 2013, n. 26283, sentenza che muove dalla presa d’atto della particolare configurazione, nell’ambito delle società pubbliche, del modello dell’*in house providing*, nel quale i diritti speciali di amministrazione conferiti al socio pubblico sono tali da escludere qualsivoglia autonomia della società. Il giudice di legittimità ha, pertanto, ritenuto che «Il velo che normalmente nasconde il socio dietro la società è dunque squarciato: la distinzione tra socio (pubblico) e società (*in house*) non si realizza più in termini di alterità soggettiva».

In ogni caso, è stata esclusa la riqualificazione di tali società in enti pubblici, in quanto la soluzione «trova un solido ostacolo nel disposto della L. 20 marzo 1975, n. 70, art. 4, a tenore del quale occorre l’intervento del legislatore per l’istituzione di un ente pubblico»; concetti che sono richiamati anche nella rilevante pronuncia sul fallimento delle società pubbliche, che risulta consentito proprio in ragione dello statuto di imprenditore commerciale al quale esse sono soggette (Cfr. Cass., Sez. I, 27 settembre 2013, n. 22209).

Sul punto, cfr. A. Police, Commento all’art. 12, in Codice delle società a partecipazione pubblica, cit., che valorizza il carattere imprenditoriale di tali società, poiché quando l’ente pubblico diviene socio di una società “dovrebbe ispirare la propria azione, oltre che al perseguimento dell’interesse pubblico, generale e speciale, se non a un vero e proprio fine di lucro, per lo meno a canoni di economicità e convenienza economica, e ciò anche nei casi di società in house, le quali hanno come cliente (tendenzialmente) esclusivo l’ente pubblico che le ha costituite”. Cita la riguardo, C. conti, sez. Umbria, 8 novembre 2016, n. 354.

dipendenti delle società partecipate è così articolata:

1. nelle società quotate partecipate in misura inferiore al 50% la Corte dei conti è sempre priva di giurisdizione (art. 16-*bis*, d.l. n. 248/2007);
2. nelle altre società (non quotate e quotate maggioritarie) il giudice competente va individuato in relazione alla tipologia del danno: se cagionato al patrimonio del socio pubblico è competente il giudice contabile<sup>66</sup>, mentre se patito dal patrimonio della società, insiste la giurisdizione dell'autorità giurisdizionale ordinaria (azione sociale di responsabilità *ex art. 2392 e ss. c.c.*)<sup>67</sup>;
3. nelle società *in house* la Corte dei conti è sempre competente, indipendentemente dalla tipologia di danno.

Di fatto, a seguito del riconoscimento della giurisdizione esclusiva sulle “*in house*” il contenzioso di legittimità sulla sussistenza o meno della giurisdizione contabile si è incentrato sulla sussistenza dei requisiti dell’*in house providing*<sup>68</sup>.

Con riferimento alle altre ipotesi, va, comunque, ricordato che la stessa disposizione dell’art. 12 del TUSP recepisce l’orientamento, oramai consolidato, che tiene ferma la competenza del giudice contabile nei casi di omesso/ritardato esercizio dell’azione sociale di responsabilità da parte del rappresentante dell’ente socio, così come negli altri casi di *mala gestito* da parte dei soci pubblici.

Altra novità recata dal TUSP consiste nella possibilità, riconosciuta alle

---

<sup>66</sup> Un esempio è dato dal danno all’immagine della pubblica amministrazione. Per una ricostruzione delle varie fattispecie di danno a carico degli enti partecipanti, cfr. Cass., Sez. un., 5 dicembre 2019, n. 31755 (riferita ad ipotesi di danno cagionato al Comune impositore dagli amministratori di una società di riscossione tributi per condotte connesse al contratto di concessione).

<sup>67</sup> Cfr. *ex multis*, Cass. Sez. un., 15 maggio 2017, n. 11983, in relazione allo statuto privatistico della società, qualificata come impresa ferroviaria.

<sup>68</sup> Cfr., *ex multis*, C. conti, Sez. Prima, 28 novembre 2019, n. 264, che, in accoglimento dell’appello del P.R., ha ritenuto la giurisdizione contabile nei confronti di amministratori di una società interamente partecipata dagli enti locali. Ciò sulla base della ritenuta sussistenza dei requisiti dell’*in house providing*, dedotti anche dall’art. 7 dello Statuto della società, secondo cui “il trasferimento delle azioni, tanto a titolo oneroso quanto a titolo gratuito, è consentito unicamente a favore di enti pubblici territoriali”.

È stata, invece, riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario nei confronti degli amministratori di una società *in house*, considerando che l’azione di danno è stata proposta dalla curatela fallimentare, ai sensi dell’art. 147 L.F., e non dalla Procura contabile. Da ciò deriva che l’azione predetta è consequenziale al fallimento della società *in house* (ipotesi, questa, ritenuta ammissibile dalla giurisprudenza di legittimità e attualmente regolata dall’art. 14, co. 1, d.lgs. n. 175/2016). Cfr. Cass. Sez. un., 13 agosto 2018, n. 22406. La vicenda richiama il regolamento preventivo di giurisdizione deciso da Cass. Sez. un., 19 febbraio 2019, n. 4883, che ritenuto la giurisdizione del giudice ordinario con riferimento a una controversia in sede civile tra il Comune di Salerno e un RTI che aveva assunto la direzione di lavori pubblici presso lo stesso ente, in mancanza di esercizio di azione di responsabilità da parte della Procura contabile.



amministrazioni pubbliche socie di ricorrere all'istituto disciplinato dall'art. 2409 c.c. - denuncia al Tribunale di "gravi irregolarità" degli amministratori ai fini dell'azione civile di responsabilità - a prescindere dalla quota di capitale sociale detenuta, purché si sia in presenza di una società a controllo pubblico (art. 13 del TUSP)<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Cfr. art. 2409 c.c.: "Se vi è fondato sospetto che gli amministratori, in violazione dei loro doveri, abbiano compiuto gravi irregolarità nella gestione che possono arrecare danno alla società o a una o più società controllate, i soci che rappresentano il decimo del capitale sociale o, nelle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, il ventesimo del capitale sociale possono denunciare i fatti al tribunale con ricorso notificato anche alla società. Lo statuto può prevedere percentuali minori di partecipazione".

Cfr. art. 13, d.lgs. n. 175/2016: "Nelle società a controllo pubblico, in deroga ai limiti minimi di partecipazione previsti dall'articolo 2409 del codice civile, ciascuna amministrazione pubblica socia, indipendentemente dall'entità della partecipazione di cui è titolare, è legittimata a presentare denuncia di gravi irregolarità al tribunale. Il presente articolo si applica anche alle società a controllo pubblico costituite in forma di società a responsabilità limitata".

## **5 - LE SANZIONI PECUNIARIE: PROFILI SOSTANZIALI E PROCESSUALI (ESTENSORI: V.P.G. D'ALESIO SABRINA E V.P.G. D'ANGELO LUIGI)**

Sommario: *1. Introduzione: inquadramento sistematico; 2. Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria nella giurisprudenza contabile dell'anno 2019; 3. I profili processuali: la legittimazione attiva del P.M. contabile ricorrente a proporre l'opposizione ex art. 135 c.g.c., la decorrenza del termine decadenziale ex art. 135 c.g.c. anche per il P.M. notificante il provvedimento del giudice monocratico che applica la sanzione pecuniaria, la sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, 31 luglio 2019, n. 26/2019/QM resa sull'atto di deferimento di questione di massima del 20 maggio 2019 proposto dal Procuratore generale ai sensi dell'art. 114, comma 3, c.g.c..*

### *1. Introduzione: inquadramento sistematico.*

L'inizio del millennio ha visto il moltiplicarsi di interventi normativi contenenti fattispecie cosiddette tipizzate di responsabilità amministrativa, in cui alla violazione di disposti normativi si riconduce direttamente la previsione di una condanna.

Il legislatore – per lo più attraverso lo strumento delle leggi finanziarie o, più genericamente, a contenuto finanziario – ha previsto, a carico dei pubblici agenti, delle conseguenze di carattere sanzionatorio per violazioni di regole poste a presidio degli equilibri di finanza pubblica in settori giudicati particolarmente sensibili.

La tipizzazione degli illeciti amministrativi avviene talvolta, comunque, con il richiamo alla comune responsabilità erariale, altre volte si manifesta nel collegare la responsabilità ad una violazione di precetti normativi, con la previsione di una sanzione che appare sganciata, almeno nel *quantum*, dalla determinazione del danno.

Nel primo caso le disposizioni si limitano - a ben vedere - a ribadire la sussistenza della comune responsabilità amministrativa nella fattispecie considerata.

E, in realtà, queste norme non presentano una reale portata innovativa rispetto all'ordinamento preesistente, ma possono essere considerate forse più come semplici “*norme annuncio*”, in quanto hanno l'unico fine di richiamare l'attenzione degli agenti sulle conseguenze di una condotta pregiudizievole per la finanza pubblica<sup>70</sup>.

Quale esempio di questa categoria di previsioni può essere ricordata la norma sulla ritardata trasmissione di dati sui trattamenti pensionistici, in forza della quale il responsabile del procedimento risponde a titolo di danno erariale “*ove ne derivi un pregiudizio*” (art. 20, commi 12 e 13, del decreto- legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133).

Rientra, invece, nel secondo genere di norme di tipizzazione, ad esempio, la disposizione che prevede la nullità del contratto con il quale un ente pubblico assicura i propri amministratori per i rischi connessi alla responsabilità per danni cagionati all'ente pubblico, derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali.

Si stabilisce, infatti, che in caso di violazione del divieto l'amministratore che ha posto in essere il contratto di assicurazione ed il beneficiario della relativa copertura siano tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo (art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Certamente, rientra nelle ipotesi tipizzate di responsabilità, ma più specificatamente con carattere sanzionatorio, la previsione di cui all'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, in materia di sanzioni nei confronti degli amministratori che abbiano deliberato il ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento.

Come è noto, sulle molte questioni sorte in ordine al giudizio relativo a questa previsione si sono pronunciate le Sezioni riunite del 27 dicembre 2007, n. 12 QM<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Cfr. C. PAGLIARIN, *I riti speciali: problematiche interpretative*, in Riv. Corte dei conti, fasc. n. 22/2018, pp. 1 e ss..

Queste ultime hanno ritenuto, quanto al tipo di procedimento giurisdizionale da seguire per applicare la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), che, sebbene la legge nulla dica in proposito, dovesse essere seguita la disciplina dell'ordinario giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti. Inoltre, le Sezioni riunite hanno affermato che, anche ai fini della sussistenza dell'illecito in discorso, sia necessaria la dimostrazione della colpa grave o, ovviamente, del dolo in forza del dato letterale del disposto dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che così recita: *“La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali”*.

Contrariamente a quanti sostenevano sufficiente una qualsiasi colpa, seppur lieve o “lievissima”, secondo i principi generali in materia di sanzioni amministrative di cui all'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689, le Sezioni riunite hanno rilevato come il legislatore nel disposto di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, non abbia operato alcuna distinzione tra le diverse forme di responsabilità (di tipo risarcitorio o sanzionatorio) ed abbia, invece, stabilito espressamente che i soggetti comunque sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti – per l'uno o per l'altro titolo - siano chiamati a rispondere solo in caso di colpa grave o di dolo.

Come è noto, le Sezioni riunite, con la sentenza 3 agosto 2011, n. 12, si sono dovute pronunciare nuovamente sul tema a seguito della pluralità di fattispecie sanzionatorie introdotte dal legislatore. Nella pronuncia, che pur riprende quanto già precedentemente affermato nella sentenza n. 12/QM del 2007,

---

<sup>71</sup> Corte dei conti, Sez. riun., sent. 27 dicembre 2007, n. 12/QM, in Riv. Corte conti, 2007, n. 6, 88 ss., con nota di G. ALBO, M. SMIROLDO, *La sanzione per la violazione del divieto di indebitamento secondo le sezioni riunite della corte dei conti: una occasione perduta*; P. SANTORO, *La responsabilità amministrativa sanzionatoria tra clausola generale e tipizzazione dell'illecito*, in Foro amm. - CdS, 2007, 12, 3565 ss.; A. CHIAPPINIELLO, *Brevissime note sulla sentenza delle Sezioni riunite n. 12 del 27 dicembre 2007/QM, concernente “questione di massima riguardante la sanzione disciplinata dall'art. 30, comma 15, l. n. 289 del 27 dicembre 2002 (legge finanziaria 2003)”*, in Giust. amm., 2007, 1344).

si scorge lo sforzo di delineare, se non un sistema, quanto meno una ricognizione e una classificazione di tutte le fattispecie normativamente previste, riconducibili al *genus* “*responsabilità sanzionatoria*”, differenziando, poi, quelle ascrivibili alla categoria della responsabilità sanzionatoria “pura” da quelle, per così dire, “*spurie*”.

Così vengono definite ipotesi di “*responsabilità puramente sanzionatoria*” quelle rispetto alle quali la norma di legge non si limita a prevedere genericamente la responsabilità amministrativa come conseguenza di determinati comportamenti, ma provvede a determinare la tipologia della punizione o la precisa entità del pagamento dovuto, talora, fissato tra un minimo e un massimo, con conseguente impossibilità, per il giudice, di addebitare al responsabile un importo diverso.

Rientrano, invece, tra le ipotesi di “responsabilità sanzionatoria spuria”, quelle fattispecie nelle quali una norma di legge si limita a prevedere che una determinata condotta “determina responsabilità erariale”, o espressioni simili, senza però stabilire sanzioni precise e non derogabili.

Casi, questi ultimi, nei quali ricorre una ordinaria fattispecie di responsabilità amministrativa, che si distinguono unicamente per avere il legislatore stesso qualificato la condotta come rilevante, senza possibilità per l'interprete di valutazioni difformi.

Rimane ferma, però, anche in queste ipotesi, la necessità di dimostrare la presenza di tutti gli ulteriori elementi costitutivi della responsabilità per danno erariale, dunque, oltre alla sussistenza di una condotta antigiuridica tipizzata dal legislatore, la colpa grave, oppure il dolo, anche la produzione di un documento e il nesso di causa tra azione illecita ed evento dannoso.

Il **Codice della Giustizia Contabile**, dettando la disciplina di un rito dedicato alle fattispecie sanzionatorie, completa, dunque, questo quadro composito e disgrega definitivamente l'unità, anche sotto il profilo processuale, della responsabilità amministrativa, come ricostruita in via interpretativa e

sistematica in passato dalla dottrina.

Da un lato, delimita le ipotesi di responsabilità sanzionatoria, dettando un peculiare giudizio, rispetto al perimetro potenziale rinvenibile nei più recenti interventi normativi che hanno introdotto illeciti tipizzati, alle ipotesi in cui sia comminata una sanzione compresa tra un minimo e un massimo.

Ne sono escluse certamente quelle fattispecie in cui il legislatore, pur descrivendo la fattispecie, rimanda alla determinazione di un danno per il riconoscimento di responsabilità.

E, in questi termini, siamo nel solco della giurisprudenza classificatoria delle Sezioni riunite, di cui si è ora riferito.

Nel contempo, però, nel restringere il Codice l'ambito di applicazione del rito speciale alle sole ipotesi di responsabilità con sanzione pecuniaria compresa *“tra un minimo e un massimo”*, sembrerebbe parimenti ritenerlo inapplicabile a fattispecie non precisamente rientranti in questo schema sanzionatorio (in tal senso, v. *infra*, **Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, 31 luglio 2019, n. 26**).

Sotto altro profilo, la norma di cui all'art. 133, in chiaroscuro o, se si vuole, per contrasto, fornisce ulteriori argomenti per ritenere non più sostenibile la configurazione della generale responsabilità amministrativa come una responsabilità di natura sanzionatoria.

Proprio perché diversa per processo, ma anche per struttura, rispetto alla responsabilità sanzionatoria pecuniaria, la responsabilità amministrativa, che significativamente il Codice appella *“responsabilità amministrativa per danno all'erario”*, torna a connotarsi per i suoi caratteri principalmente restitutori.

In tal modo il Codice finisce per incidere sulla questione qualificatoria della responsabilità, che così tanto ha occupato la dottrina in materia.

L'*incipit* dell'art. 133 prevede, infatti, una chiara distinzione concettuale tra le ipotesi cui alla legge n. 20 del 1994 e quelle sanzionatorie.

Anzi, le due fattispecie potrebbero in concreto concorrere rispetto ad un

comportamento che, violando un precetto normativo a presidio degli equilibri di finanza pubblica, sia contemporaneamente produttivo di danno. Il che, per altro, fa sorgere una molteplicità di questioni in termini di conflitti di giudicato.

Risulta, dunque, possibile la promozione di due separati, ma concorrenti, giudizi innanzi alle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, aventi ad oggetto le medesime condotte, in un caso al fine dell'irrogazione della sanzione pecuniaria, nell'altro per l'accertamento della eventuale sussistenza di una generale fattispecie di danno erariale.

Inoltre, dovendosi escludere l'applicazione dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 alle fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria, ci si dovrà domandare quale sia la struttura di queste ultime e, in particolare, se si sia di fronte ad una responsabilità per colpa semplice o per colpa grave, come affermato in precedenza.

Ora, stante il tenore letterale delle disposizioni di cui agli artt. 133 ss. del Codice - che rievocano i parametri propri delle sanzioni amministrative di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 - sembra doversi accedere alla prima soluzione interpretativa prospettata.

In tal modo dolo e colpa grave sono nella responsabilità risarcitoria elementi costitutivi dell'illecito, mentre nella responsabilità sanzionatoria vengono in rilievo, nel relativo giudizio speciale, per la graduazione della sanzione, che presuppone la semplice colpa.

A dire il vero, la ricostruzione ora delineata non si adatta con esaustività alla disciplina di tutte le poliedriche ipotesi sanzionatorie tipiche.

A tal proposito va segnalata l'ipotesi dettata, in tema di dissesto degli enti locali, dall'art. 248 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Nella norma citata viene, infatti, prevista una responsabilità sanzionatoria pecuniaria, con fissazione di un minimo e di un massimo edittale, nei confronti degli amministratori e del collegio dei revisori dei conti, ove riconosciuti responsabili di aver contribuito con condotte dolose o gravemente colpose, sia

omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario.

Lo stesso legislatore, dunque, in questo caso limita espressamente l'area dell'elemento soggettivo rilevante, con ciò contribuendo alla frammentazione anche della categoria delle fattispecie sanzionatorie pecuniarie in ordine alla stessa struttura dell'illecito (*cfr. infra, Corte dei conti, Sez. Giur. Abruzzo, 12 novembre 2019, n. 97*).

## *2. Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria nella giurisprudenza contabile dell'anno 2019: profili sostanziali.*

Nell'anno 2019 la giurisprudenza contabile si è occupata di talune fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria così mettendone a fuoco gli specifici profili sostanziali che, stante la tassatività delle previsioni ordinamentali, presentano distinte peculiarità.

La sentenza della **Corte dei conti, Sez. Giur. Puglia, 23 maggio 2019, n. 314**, ha scrutinato l'atto di opposizione ad un ricorso ex art. 133 c.g.c. con il quale la Procura contabile aveva azionato il meccanismo sanzionatorio pecuniario ex art. 31, comma 31, della legge 183/2011 e s.m. (artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità) a mente del quale *“Qualora le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali”*.

La decisione *de qua* ha confermato la sanzione pecuniaria pari ad euro 35.000,00 ex art. 31, comma 31, della legge 183/2011 e s.m. - irrogata dal giudice monocratico previo ricorso ex art. 133 c.g.c. del P.M contabile - affermando che



con “... la concatenata operazione di manipolazione contabile iniziata nel 2011 e proseguita nel 2012/gennaio 2013 non può assolutamente trovare giustificazione nelle vicende giudiziarie all’epoca in itinere ed appare palesemente orientata allo scopo, nell’anno 2011, di conseguire un avanzo di amministrazione da poter utilizzare liberamente nel corso dell’esercizio successivo e, nell’anno 2012, di ottenere un saldo finanziario di competenza mista di importo superiore al saldo obiettivo del patto di stabilità interno. Ciò dimostra, in definitiva, che l’unico reale intento di tale operazione è stata quella di eludere il rispetto della disciplina sul patto di stabilità interno”.

Parimenti anche la sentenza della **Corte dei conti, Sez. Giur. Lombardia, 5 marzo 2019, n. 32**, ha scrutinato l’atto di opposizione ad un ricorso ex art. 133 c.g.c. con il quale la Procura contabile aveva azionato il meccanismo sanzionatorio pecuniario ex art. 31, comma 31, della legge 183/2011 e s.m. (artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità).

La decisione si segnala perché ha altresì affrontato varie tematiche processuali tra cui la natura decadenziale del termine breve di trenta giorni previsto dall’art.135, comma 1, c.g.c. per la proposizione dell’opposizione avverso il decreto emesso dal giudice monocratico ovvero detto termine decorra, oltre che nei confronti delle parti alle quali il provvedimento del giudice monocratico che applica la sanzione viene notificato, anche nei confronti della Procura Regionale, che tale notificazione effettua (v. *infra*).

La sentenza della **Corte dei conti, Sez. Giur. Abruzzo, 12 novembre 2019, n. 97**, ha scrutinato invece l’atto di opposizione ad un ricorso ex art. 133 c.g.c. con il quale la Procura contabile aveva azionato il meccanismo sanzionatorio pecuniario ex art. 248, comma 5 e 5-bis, T.U.E.L. (in tema di dissesto degli enti locali), laddove si sancisce che: “*Fermo restando quanto previsto dall’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che*

*commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire.....*

*Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione”; “Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni, i componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata. La Corte dei conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari, nonché al Ministero dell'interno per la conseguente sospensione dall'elenco di cui all'articolo 16, comma 25, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Ai medesimi soggetti, ove ritenuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione”.*

La decisione *de qua* si segnala per due aspetti sostanziali peculiari.

In primo luogo, ha chiarito che, contrariamente a quanto stabilito dal giudice monocratico (**Corte dei conti, Sez. Giur. Abruzzo, 18 giugno 2019, n. 3 - decreto**), rispetto alla fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria in discorso non assume carattere “*pregiudiziale*” un accertamento di responsabilità erariale risarcitoria “*da dissesto*”: si legge nella sentenza in questione, infatti, che “*La fattispecie così delineata di cui all’art 248, comma 5 (e analogamente 5 bis) è una fattispecie tipizzata di responsabilità, per i soggetti “responsabili di aver*

*contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive al verificarsi del dissesto finanziario”. Tale fattispecie è da considerarsi autonoma rispetto ad una eventuale fattispecie risarcitoria che può con essa coesistere. Essa va inquadrata fra le ipotesi in cui il legislatore tipizza attività amministrative in funzione puramente sanzionatoria; in altri termini individua un determinato comportamento come illecito e ne fa derivare una sanzione finanziaria. In tale caso, il giudizio sulla responsabilità sanzionatoria prescinde dall’individuazione e quantificazione di un danno erariale, che eventualmente potrebbe derivare da quel determinato comportamento, ma sarà sufficiente l’accertamento della condotta illecita. **Ricondurre, invece, la norma all’antitetica restrittiva lettura data dal giudice monocratico, nel decreto n.3/2019, con la necessità di un preventivo accertamento di responsabilità per danno, cui far seguire l’irrogazione della sanzione pecuniaria oltre quella interdittiva, significherebbe svuotarla di contenuto e della portata innovativa di cui al decreto- legge n. 174/2012”.***

Il secondo aspetto sostanziale che la pronuncia in analisi ha posto in evidenza è quello per cui le fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria - parrebbe di comprendere anche quelle diverse dalle ipotesi scrutinate nello specifico ex art. 248, comma 5 e 5-bis, T.U.E.L. - possono ritenersi “consumate” soltanto sussistendo tutti gli elementi propri della responsabilità amministrativa, compreso l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave.

Si legge nella sentenza che “... l’attore deve ... enunciare nell'atto introduttivo e comprovare in atti la sussistenza, in fattispecie, degli elementi costitutivi della responsabilità (in questi termini, da ultimo, la Corte dei conti, Sez. giur. Sicilia, 6 febbraio 2017 n. 74, che, nonostante rilevi il carattere sanzionatorio -punitivo della responsabilità in esame, che prescinde dal nocumento patrimoniale arrecato all'amministrazione, conferma l'orientamento sancito dalla giurisprudenza delle Sezioni Riunite n. 12/ QM/ 2007 e n. 12/,QM/ 2011, per il quale anche per le responsabilità c.d. sanzionatorie occorre la

*sussistenza degli elementi propri della responsabilità amministrativa, compreso l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave, in quanto non sono ipotesi di responsabilità formale”.*

In ciò, pertanto, si coglie un aspetto distonico rispetto alle proposte esegetiche già sopra accennate e secondo le quali, all'indomani dell'entrata in vigore del Codice della Giustizia Contabile, il dolo e la colpa grave sarebbero elementi costitutivi dell'illecito soltanto nella responsabilità risarcitoria, mentre nella responsabilità sanzionatoria verrebbero in rilievo, nel relativo giudizio speciale, soltanto per la graduazione della sanzione, che presuppone la semplice colpa, ciò alla luce dell'*incipit* dell'art. 133 c.g.c. dove si legge *“Ferma restando la responsabilità di cui all' articolo 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, e successive modificazioni ...”* che, appunto, parrebbe non rendere del tutto sovrapponibili gli elementi costitutivi della responsabilità erariale risarcitoria con quelli della *“nuova”* responsabilità erariale sanzionatoria pecuniaria ispirata, al più, ai principi in materia di elemento soggettivo ex a l. n. 689/1981 e s.m. (colpa lieve).

Anche la sentenza della **Corte dei conti, Sez. Giur. Campania, 25 luglio 2019, n. 314**, ha scrutinato l'atto di opposizione ad un ricorso ex art. 133 c.g.c. con il quale la Procura contabile aveva azionato il meccanismo sanzionatorio pecuniario ex art. 248, comma 5 e 5-bis, T.U.E.L. (in tema di dissesto degli enti locali), soffermandosi sul potere giudiziale di graduazione della sanzione, tra un minimo e un massimo, e affermando che *“il criterio di discriminare per parametrare la sanzione ...è non tanto l'entità del danno accertato quanto il profilo dell'agire che ha condotto alla violazione di legge ..”*

Infine si segnala il decreto **Corte dei conti, Sez. Giur. Sicilia, 29 luglio 2019, n. 12**, che ha deliberato la sussistenza dei presupposti della sanzione ex art. 148, comma 4, TUEL che così prevede: *“In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1*

*della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione”.*

*3. I profili processuali: la legittimazione attiva del P.M. contabile ricorrente a proporre l'opposizione ex art. 135 c.g.c., la decorrenza del termine decadenziale ex art. 135 c.g.c. anche per il P.M. notificante il provvedimento del giudice monocratico che applica la sanzione pecuniaria, la sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, 31 luglio 2019, n. 26/2019/QM resa sull'atto di deferimento di questione di massima del 20 maggio 2019 proposto dal Procuratore generale ai sensi dell'art. 114, comma 3, c.g.c..*

Quanto ai profili squisitamente processuali delle fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria deve intanto segnalarsi l'importante sentenza della **Corte dei conti, Sez. Giur. Lombardia, 5 marzo 2019, n. 32**, che ha scrutinato l'atto di opposizione ad un ricorso ex art. 133 c.g.c. con il quale la Procura contabile aveva azionato il meccanismo sanzionatorio pecuniario ex art. 31, comma 31, della legge 183/2011 e s.m. (artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità).

La decisione è degna di menzione perché affronta due rilevanti problematiche processuali.

La prima concerne la legittimazione attiva del P.M. contabile - oltre quella, pacifica, del soggetto destinatario della sanzione pecuniaria - alla proposizione dell'atto di opposizione ex art. 135 c.g.c. nell'ipotesi di accoglimento del ricorso ex art. 133 c.g.c. con conseguente applicazione di una “pena” inferiore a quella richiesta dall'attore pubblico.

La seconda questione affrontata è quella concernente la natura decadenziale del termine breve di trenta giorni previsto dall'art. 135, comma 1, c.g.c. per la

proposizione dell'opposizione avverso il decreto emesso dal giudice monocratico, ovvero se detto termine decorra, oltre che nei confronti delle parti alle quali il provvedimento del giudice monocratico che applica la sanzione viene notificato, anche nei confronti della Procura regionale, che tale notificazione effettua.

Quanto alla prima questione la decisione in parola ha ritenuto sussistente la legittimazione attiva del P.M. contabile alla proposizione dell'opposizione ex art. 135 c.g.c. nella ipotesi in cui la sanzione irrogata dal Giudice monocratico venga da questo “ridotta” rispetto alla domanda della Procura attrice.

Si legge nella sentenza del giudice Lombardo: *“Secondo la difesa ..., la disposizione contenuta nell'art.135, comma 1, d.lgs. n.174/2016 a mente della quale “Le parti possono proporre opposizione al collegio, con ricorso da depositarsi nella segreteria della competente sezione giurisdizionale regionale, nel termine di trenta giorni dalla notificazione del decreto” - legittimerebbe a proporre opposizione al decreto pronunciato dal Giudice Designato ex art.134, comma 1, d.lgs. n.174/2016, soltanto i soggetti nei cui confronti sia stata irrogata la sanzione e non già il Pubblico Ministero, atteso che l'inciso “le parti” escluderebbe di ricomprendere anche la parte pubblica e che tale limitazione sarebbe in linea con le finalità di rapida definizione della procedura, proprie del rito speciale. In disparte il fatto che non sussistono ragioni di ordine sia letterale, sia giuridico, per escludere che il Pubblico Ministero acquisti la qualità processuale di “parte” nei giudizi di sua competenza, la limitazione ipotizzata dalla parte resistente non è prevista dalle norme che regolano il procedimento e deve essere conseguentemente ritenuta insussistente”.*

Riguardo invece la seconda problematica essa verte sull'applicabilità o meno del principio della c.d. “efficacia bilaterale della notificazione” (secondo il quale la notificazione del provvedimento giurisdizionale fa decorrere il termine decadenziale per proporre impugnazione non soltanto a carico della parte che riceve la notificazione, ma anche a carico della parte che la ha effettuata), questione, come noto, che è stata invero risolta pacificamente dalla giurisprudenza

della Corte di Cassazione.

Si legge nella decisione *de qua* (che dunque ha dichiarato inammissibile poiché tardivo l'atto di opposizione della Procura contabile): *“La ragione giustificativa dell'effetto “bilaterale” della notificazione deriva invero non tanto dalla presunzione di conoscenza che la notificazione genera sia in capo a chi la effettua, sia in capo a chi la subisce, quanto piuttosto dalla necessità di rendere coerente l'interesse della parte che effettua la notificazione e quindi imprime una accelerazione per la definizione della procedura, facendo scattare il termine breve, con il convergente interesse dell'ordinamento a tale rapida definizione, che risulterebbe invero frustrato se la parte notificante potesse ancora beneficiare del termine lungo. La rilevanza generale del principio enucleato nell'ambito dell'ermeneusi dell'art.326 c.p.c. – contrariamente a quanto rilevato dal Pubblico Ministero - non può non rilevare (ex art.7, comma 2, d.lgs. n.174/2016) nell'ambito della previsione di cui all'art.135, comma 1, d.lgs. n.174/2016, con conseguente necessità di dichiarare la tardività del deposito dell'atto di opposizione e la sua conseguente inammissibilità”*.

4. Da ultimo occorre segnalare il recente arresto delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale (**sentenza SS.RR. 31 luglio 2019, n. 26/QM/2019**) resa sull'atto di deferimento di questione di massima del 20 maggio 2019 proposto dal Procuratore Generale ai sensi dell'art. 114, comma 3, c.g.c..

Trattasi di una importante questione di massima - scrutinata, peraltro, non sempre univocamente, dalla giurisprudenza di primo grado (*cfr. Corte dei conti, Sez. Giur. Lazio, 16 aprile 2019, n. 166; Corte dei conti, Sez. Giur. Lazio, 17 aprile 2019, n. 172*) – ovvero: *“Se la responsabilità di cui all'art. 53, commi 7 e 7 bis del d.lgs. n. 165/2001 abbia natura sanzionatoria o risarcitoria, laddove prevede che “i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza” e che “in caso di inosservanza del divieto, 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 per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti” (comma 7) e che “l’omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti” (comma 7 bis); **se, ove si ritenga di aderire alla tesi sanzionatoria della responsabilità in argomento, debba applicarsi il rito speciale di cui agli artt. 133 e seguenti del codice di giustizia contabile o invece il rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c.”.***

L’arresto nomofilattico pretorio, nel soffermarsi in “controluce” sugli aspetti della responsabilità sanzionatoria pecuniaria introdotta dal Codice della Giustizia Contabile, ha così chiarito definitivamente che *“la condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, di cui al successivo art. 53, comma 7 bis, dà luogo ad un’ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio del danno da mancata entrata per l’amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito e che deve essere versato in un apposito fondo vincolato. Dalla natura risarcitoria di tale responsabilità consegue l’applicazione degli ordinari canoni sostanziali e processuali della responsabilità, con rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c.”.*

Si sono uniformate a tale arresto - escludendosi, dunque, la sussistenza dei presupposti per l’attivazione del rito sanzionatorio pecuniario ex art. 133 e ss. c.g.c. - le sentenze Corte dei conti, II Sez. Giur Appello, 16 ottobre 2019, nn. 362 e 363.



## **6 - L'ATTENZIONE DELLA MAGISTRATURA CONTABILE ALLE PATOLOGIE NELLA GESTIONE DELL'IMMIGRAZIONE (ESTENSORE: V.P.G. GIACINTO DAMMICCO)**

Sommario: *1. I profili giuridici ed organizzativi della questione; 2. Disfunzioni della “macchina dell'accoglienza”; 3. Le falle del filtro all'immigrazione; 4. Prospettive e sviluppi attesi;*

### *1. I profili giuridici ed organizzativi della questione*

All'attenzione dell'opinione pubblica, e a quella della Corte dei conti nelle sue due funzioni, è oggi particolarmente evidente il fenomeno dei flussi migratori e gli aspetti gestionali ad essi collegati.

Gli aspetti specificamente attenzionati sono da un lato inefficienze e patologie della cosiddetta “macchina dell'accoglienza”, analizzata da recenti attività di controllo e oggetto di pronunce di condanna in vari plessi; dall'altro lato le disfunzioni e i fenomeni corruttivi che sempre più vengono emergendo, e ricadono sotto la giurisdizione penale e contabile, nell'ambito dell'apparato che dovrebbe garantire il filtro agli accessi illeciti e alla permanenza senza titolo.

Si ritiene necessario evidenziare le differenze significative dei suddetti due lati del problema. Nel primo caso si tratta di porre in luce gli effetti distorsivi, antieconomici e contrari ai principi ai quali l'Italia è tenuta ad attenersi, che le scelte organizzative di chi aveva il compito di gestire i flussi migratori possono aver causato; nel secondo caso, siamo in presenza di falle del sistema prodotte da comportamenti individuali o di pochi soggetti collegati, che certo trovano terreno fertile in un quadro di mal funzionamento, ma restano episodici ancorché allarmanti.

La Corte dei conti italiana condivide l'attenzione verso il suddetto primo profilo con la Corte dei conti UE e con altre istituzioni giudiziarie sovranazionali, mentre per il secondo profilo, strettamente nazionale, la comunanza dell'attenzione di questa Corte dei conti è con la giustizia penale.

### *2. Disfunzioni della “macchina dell'accoglienza”*

Sotto il primo profilo come sopra identificato, occorrerà innanzitutto

ricostruire storicamente la situazione determinatasi negli ultimi anni. Nei primi mesi del 2011, fu decretato lo stato di emergenza (con DPCM del 12 febbraio 2011 fino al 31 dicembre 2011, poi prorogato con DPCM del 6 dicembre 2011 fino al 31 dicembre 2012) in relazione allo straordinario afflusso di cittadini nord africani sbarcati in Italia per lo più presso l'isola di Lampedusa.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri nella circostanza aveva formulato apposite direttive per la gestione e l'assegnazione dei profughi (cui poi veniva concesso lo status di rifugiato) agli uffici territoriali della Protezione civile siti presso le varie regioni d'Italia. Questi rappresentavano i "Soggetti attuatori", e avrebbero dovuto a loro volta designare i "Soggetti gestori" ai quali doveva competere in toto la gestione di tutti i servizi assistenziali e sociosanitari da fornire ai rifugiati. La scelta dei soggetti gestori, proprio in virtù del predetto stato di emergenza, poteva essere svolta in deroga alle procedure previste dal vigente codice degli appalti (decreto legislativo n. 163/2006). Uno dei primi profili critici è che in diversi casi l'ente gestore si era avvalso di ulteriori soggetti esterni, delegando ad essi la totalità dei servizi necessari per la realizzazione del progetto di accoglienza (in ulteriore quadro di deroga, stante l'emergenza). Ma l'aspetto a questo punto inaccettabile è l'ulteriore delega da parte di questi ultimi soggetti: il subaffidamento del subaffidamento è apparso infatti esageratamente contrario a principi giuridici e non più giustificato dallo stato di emergenza decretato.

E infatti, tale situazione di "filiera lunga", deresponsabilizzante, ha prodotto una serie di anomalie sotto il profilo finanziario (sovrappatture, false fatture, etc.) ma ha anche causato uno scadere della prestazione fornita, con situazioni di degrado delle modalità alloggiative in termini igienici e alimentari, per limitarsi alle più macroscopiche risultanze delle istruttorie.

La Corte dei conti in sede giurisdizionale ha pertanto individuato e addebitato, con riferimento anche all'attività del soggetto gestore e non solo a quello attuatore, il danno finanziario direttamente collegato a tali pratiche, senza

spingersi ad individuare altre figure di danno.<sup>72</sup>

La necessaria attenzione ai fenomeni in disamina da parte della Corte dei conti è anche rappresentata dall'inclusione, a iniziare dal Rapporto sul Rendiconto generale dello Stato 2017, di una sezione apposita dedicata a «La spesa per l'immigrazione». Si era infatti registrata un'impennata fortissima di tale spesa, e si è evidenziato che a partire dal 2014 la macro-area “Accoglienza” è cresciuta da 729,8 a 2.540,3 milioni di euro, con una media di crescita annuale pari a circa il 54 per cento.

Una significativa indagine nella forma del controllo sulla gestione mirata al tema della risposta ai flussi migratori fu prodotta da parte della Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, col titolo “La ‘prima accoglienza’ degli immigrati: la gestione del fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo (2013-2016)”<sup>73</sup>. Essa fornisce elementi preziosi in ordine alla complessa e a volte farraginoso macchina dell'accoglienza, dai cosiddetti *hotspot* alle successive fasi, con le diverse tipologie di centri di ricezione e di centri di trattenimento della “prima accoglienza” per stranieri in Italia: Centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa), Centri di accoglienza (Cda), Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara), Centri di identificazione (Cdi), Centri di assistenza straordinari (Cas) e Centri di espulsione (Cie), nonché l'ulteriore Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) che era, invece, costituito da una rete di centri c.d. di “seconda accoglienza”.

Più recentemente, la Corte dei conti in sede di controllo ha prodotto una Relazione concernente: "Il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (2015-2017)"<sup>74</sup>. In essa, che tuttavia analizza l'organizzazione degli Sprar poi soppiantati da successivi interventi, vengono evidenziate le

---

<sup>72</sup> In particolare, ci si riferisce alla Decisione, ancorché non recentissima, della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, n. 319 del 21 novembre 2016.

<sup>73</sup> Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. 3/2018/G del 7 marzo 2018.

<sup>74</sup> Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. 10/2019/G del 13 giugno 2019.

ingiustificate differenze dei costi dei suddetti Sprar, gestiti dal Ministero dell'Interno, e le strutture facenti capo ai Comuni, talché i primi costavano tra 54 e i 64 euro al giorno, mentre le strutture comunali, dai Centri di accoglienza straordinaria (CAS) alle comunità familiari, ne costano in media 80.

Da parte sua, la Corte dei conti UE ha avviato in recenti anni un'accurata indagine, alla quale ha partecipato anche la Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali, che si è conclusa con la presentazione di una Relazione Speciale<sup>75</sup> focalizzata sul sistema “punti di crisi” (*hotspot-approach*) e sui casi di Grecia e Italia, mettendo in luce aspetti critici, ma naturalmente rivolgendo le proprie raccomandazioni non nei confronti degli Stati membri ma della Commissione UE.

Come mera nota informativa, si vuole aggiungere che la scarsa efficienza del nostro sistema di contrasto alla migrazione clandestina (detto *people-smuggling*) ci è stata rimproverata anche dall'OSCE<sup>76</sup> e dall'Amministrazione USA, che per il periodo 1° aprile 2018 - 31 marzo 2019 registra per l'Italia un peggioramento che la porta fuori dal gruppo dei Paesi virtuosi (c.c. Tier 1).<sup>77</sup>,

### 3. *Le falle del filtro all'immigrazione*

Nella gestione dei flussi migratori si sono resi evidenti, in misura maggiore che in precedenza, comportamenti commissivi ed omissivi dei funzionari che, con diverse funzioni, se ne occupano. La giurisdizione contabile spesso è chiamata ad esprimersi dopo pronunce penali di condanna o di patteggiamento ex art. 444 c.p.p.

La tipologia delle fattispecie sottoposte a giudizio è sufficientemente ripetitiva e definita: trattasi comunemente di istanze per il rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno concluse con l'accoglimento, nonostante i richiedenti

---

<sup>75</sup> Relazione speciale n. 06/2017, “La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il “sistema basato sui punti di crisi” (*hotspot approach*)” presentata in virtù dell'art. 287 paragrafo 4 secondo comma del TFUE. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_6/SR\\_MIGRATION\\_HOTSPOTS\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOTS_IT.pdf)

<sup>76</sup> <https://www.oscepa.org/documents/special-representatives/human-trafficking-issues/report-20/3878-2019-annual-session-report-by-the-special-representative-on-human-trafficking-issues/file> vedi in particolare p. 15-16.

<sup>77</sup> <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf> Pagine 257-260

non abbiano i requisiti previsti dalla normativa vigente in materia di immigrazione, e questo per opera di funzionari a vario livello che hanno operato in vista di un vantaggio personale (di natura immediatamente finanziaria o costituito da prestazioni *ad personam*) o in un quadro di *pactum sceleris* quando non di propria microorganizzazione criminale<sup>78</sup>.

L'azione del PM contabile in questo ambito poggia su tre principali voci di danno, che abitualmente ricorrono nelle fattispecie esaminate, connotate dal rilascio illecito di permessi di soggiorno dietro corresponsioni in denaro o in natura:

- il danno da disservizio,
- il danno da tangente,
- il danno all'immagine.

L'azione contabile, ancorché in questi casi solitamente connessa alla vicenda penale, non risulta tuttavia appiattita su quanto stabilito a seguito di essa.

In particolare, risultano interessanti le considerazioni svolte in sede di valutazione della natura e dell'incidenza delle voci di danno sopra richiamate, con oscillazioni e differenziazioni che meritano di essere segnalate.

Con riferimento al disservizio, esso è stato in consimili circostanze affermato o negato, con commisurazioni legate a differenti approcci. Partendo dal calcolo delle pratiche inficiate da rilascio di permessi di soggiorno “facili” rispetto a quelle totali in un determinato periodo, il danno da disservizio è stato quantificare nella corrispondente percentuale delle competenze nette, fisse e accessorie, percepite dal convenuto nel medesimo periodo.<sup>79</sup>

In altre pronunce<sup>80</sup> le difficoltà nell'individuare con criteri certi un danno da disservizio in consimili vicende hanno indotto ad addebitare soltanto altre voci di

---

<sup>78</sup> Si veda ad esempio la fattispecie di cui alla Sez. Terza appello n.170 del 3 maggio 2016.

<sup>79</sup> Sez. Veneto n. 73 del 17 maggio 2019.

<sup>80</sup> Segnatamente Sez. Lombardia Sent. 213/2019 del 01/08/2019

danno (in particolare il danno all'immagine, beninteso nei casi di reato). Interessante ma opinabile la posizione assunta in una pur non recentissima decisione<sup>81</sup>, per la quale, non è individuato nell'evento della concessione di permessi di soggiorno non spettanti un disservizio misurabile, a meno che non si provi un costo per la ricerca e la correzione delle pratiche abusive, non valendo a tal fine neanche la necessità comunque di ripristinare la situazione di legalità, dato che esso sarebbe tratto comune a molti eventi costituenti danno erariale, e non implica che detti fatti comportino sic et simpliciter il danno da disservizio. Come notazione ulteriore in proposito, si ritiene doveroso valutare come i fatti di cui si verte diano luogo ad interferenza con il regolare lavoro dell'Ufficio, ad esempio di un Commissariato, ancorché non si riesca a documentare e misurare (*probatio diabolica?*) l'effettivo deficit di funzionamento dell'ufficio provocato.

Riguardo al danno da tangente, tralasciamo volutamente considerazioni in ordine alla valutabilità (se equitativamente o meno<sup>82</sup>) delle prestazioni ricevute dal funzionario corrotto.

Più interessante è invece la questione del danno all'immagine nella prospettiva di una sua particolare incidenza proprio in relazione al quadro sociale e di sensibilizzazione mediatica del fenomeno dell'immigrazione in cui le vicende riferite si collocano. In questo senso, si prende atto di pronunce che ne stabiliscono la maggiorazione, per essere le suddette condotte “particolarmente spregevoli in quanto aventi come destinatari soggetti deboli (stranieri)”<sup>83</sup>. Altre pronunce poggiano la maggiorazione sull'allarme sociale, data “la grave lesione all'immagine dell'amministrazione (...) la cui *mission*, consistente tra l'altro nella garanzia della sicurezza e dell'ordine pubblico, è risultata compromessa”.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Sezione Terza appello n. 170 del 3 maggio 2016.

<sup>82</sup> Si vedano per tutte Sez. Giur. Lombardia n. 172 del 19 giugno 2019 e Sez. Giur. Emilia Romagna n. 209 del 30 ottobre 2018.

<sup>83</sup> La medesima Sez. Giur. Lombardia n. 172 del 19 giugno 2019)

<sup>84</sup> Sez. Giur. Veneto n. 73 del 17 maggio 2019

Interessante è anche la costruzione di tale voce di danno anche sulla “risonanza che la vicenda stessa abbia avuto tra gli stranieri extracomunitari, almeno abitanti nella zona”.<sup>85</sup> In altre pronunce si addivene ad una valutazione equitativa del danno all’immagine per la natura delle prestazioni pretese per il rinnovo del permesso di soggiorno.<sup>86</sup>

Né si può trascurare che potrebbe essere addebitata, previa congrua valutazione anche equitativa, una voce di danno contigua o anche sovrapponibile a quella del danno all’immagine, consistente nell’allarme sociale provocato dalla indebita e illecita immissione nel tessuto civile di soggetti con maggiori o minori livelli di immeritevolezza, se non addirittura di pericolosità, anziché disporre l’espulsione.

#### 4. *Prospettive e sviluppi attesi*

Il fronte recentemente aperto dalla Relazione Speciale della Corte dei conti UE n. 29/2019<sup>87</sup>, anche in questo caso con la collaborazione della Sezione Affari Comunitari e internazionali della Corte italiana, è quello dei rimpatri, elemento della complessa macchina della gestione dell’immigrazione sempre formalmente implicato ma solo marginalmente portato a compimento.

Infatti, tale relazione può essere considerata quale *follow-up* di quella della medesima Corte del 2017 citata in precedenza ma estende il perimetro dell’indagine a soggetti quali l’EASO<sup>88</sup> e Frontex<sup>89</sup>, in quanto prestatori del sostegno dell’UE alle procedure di asilo, ricollocazione e rimpatrio.

Numerosi gli spunti forniti da questa Relazione Speciale. Si va dal sottoutilizzo degli esperti Frontex forniti all’Italia (rimasti in alcuni casi ad

---

<sup>85</sup> Sez. Giur Lombardia n. 147 del 13/7/2018

<sup>86</sup> Di nuovo Sez. Giur. Emilia Romagna 209/2018 del 30/10/2018

<sup>87</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19\\_24/SR\\_Migration\\_management\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_24/SR_Migration_management_IT.pdf)

<sup>88</sup> European Asylum Support Office è la struttura di supporto europea all’accoglienza: <https://easo.europa.eu>

<sup>89</sup> Frontex, the European Border and Coast Guard Agency, è una speciale Agenzia dell’UE per la protezione dei confini e delle coste europei. <https://frontex.europa.eu>

operare in hotspot vuoti) alla presenza, nel campione controllato, di un progetto “assistenza di emergenza” finanziati dall’AMIF-UE<sup>90</sup> in Italia che operava senza essersi dato alcun indicatore di performance o di risultato. Può essere interessante riportare che due dei progetti di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione, finanziati da AMIF e attivati in Italia operavano spesso in sovrapposizione: hanno riguardato i medesimi paesi di origine e sono stati attuati nelle stesse regioni d’Italia, sicché in assenza di una mappatura finalizzata a garantire l’operatività dei progetti in aree geografiche complementari, i progetti si “contendevano” il rimpatrio degli stessi migranti.

Le questioni aperte, su cui sarà necessario mantenere alta l’attenzione della Magistratura contabile in entrambe le funzioni, sono rappresentate, fra l’altro, dall’eccessivo tempo necessario in media in Italia per raggiungere una decisione definitiva in relazione alle domande pendenti fin dal 2015, e comunque dal bassissimo tasso di rimpatri effettivamente compiuti. Correlativamente, i centri di trattenimento/ pre-allontanamento in Italia presentano ancora una capacità insufficiente per accogliere il numero di persone da rimpatriare: risulterebbero 815 posti rispetto a 27 mila decisioni di rimpatrio emanate nel 2018.

---

<sup>90</sup> Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) - [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en)



**7 - LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI CENTRALI DI APPELLO E DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE DI APPELLO PER LA REGIONE SICILIA RIFERITE ALL'ANNO 2019 (ESTENSORI: - V.P.G. GIULIA DE FRANCISCIS - V.P.G. ELENA TOMASSINI)**

Sommario: ***Profili processuali (TOMASSINI);***

*1 Questioni di giurisdizione; 1.a Società partecipate da enti pubblici; 1.b L'insindacabilità, nel merito, delle scelte discrezionali della P.A; 1.c La giurisdizione su soggetti privati; 1.d Giurisdizione su società concessionarie; 1.e Giurisdizione sui consiglieri regionali nel caso di indebito utilizzo dei fondi per il funzionamento dei gruppi consiliari; 1.f. Responsabilità restitutoria ai sensi dell'art. 53, commi 7 e 7-bis del d. lgs. n. 165 del 2001; 2. Nullità della citazione e delle notificazioni; 3. Genericità dell'appello; 4. Prescrizione del diritto al risarcimento del danno.*

***Profili di merito e argomenti di maggiore attualità (DE FRANCISCIS)***

*1 Giudizi in materia pensionistica; 2 Giudizi in materia di responsabilità; 3 Alcune questioni di peculiare interesse; 3.1. Principio della c.d. "ragione più liquida"; 3.2. Danno alla concorrenza; 3.3. Consorzio di enti locali per la gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani; 3.4. Responsabilità erariale del Presidente di una Provincia Autonoma per utilizzo improprio di risorse attinte da un "fondo riservato", in relazione ad attività non istituzionali e aventi preminente carattere personale; 3.5. Responsabilità del progettista esterno di opera pubblica per errori od omissioni che abbiano determinato maggiori e/o nuovi oneri a carico dell'amministrazione appaltante (art. 105 del d.P.R. n. 554 del 1999). Responsabilità del direttore dei lavori e del responsabile del procedimento in caso di rideterminazione dei prezzi elementari di mano d'opera, materiali, noli e trasporti non riferiti alla data di presentazione dell'offerta ovvero attinti da prezziari o listini privi del ribasso d'asta prescritto (art. 136 D.P.R. n. 554 del 1999); 3.6. Responsabilità erariale derivante da truffa continuata e aggravata, perpetrata in danno dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AG.E.A.), che ha determinato il mancato versamento di somme dovute a titolo di c.d. prelievo*

*supplementare, per lo sforamento dei contingenti di quote latte assegnate agli allevatori, in specie soci di alcune Cooperative operanti nel settore; 3.7. Responsabilità erariale di un Commissario straordinario, nominato per il superamento di una situazione di grave pericolo di un'area archeologica, per aver disposto l'affidamento diretto di opere asseritamente complementari, ma in realtà risultate eccentriche in ragione della loro natura e del loro oggetto; 3.8. Condizioni di ammissibilità del ricorso per revocazione della sentenza di revocazione; 3.9. Azione revocatoria avverso atti di disposizione patrimoniale tra coniugi; 3.10. Responsabilità amministrativa di un primario ospedaliero per aver svolto attività libero professionale in violazione degli obblighi da lui assunti in sede di opzione per il regime di esclusività, denominato “intramoenia allargata”.*

### ***Profili processuali***

#### ***1. Questioni di giurisdizione.***

L'anno ormai decorso ha permesso di osservare un *trend* in linea con gli orientamenti consolidati della Corte di cassazione evidenziando, peraltro, aspetti di novità.

##### ***1.a Società partecipate da enti pubblici***

La giurisprudenza della Corte di Cassazione, com'è noto, si è attestata su alcuni punti fermi. In particolare, secondo la Suprema Corte la giurisdizione contabile, in materia di partecipazioni pubbliche, è ravvisabile in tre ipotesi:

- a) nel caso di partecipazione totalitaria da parte dell'ente pubblico, di divieto, statutariamente previsto, di cessione delle partecipazioni ai privati; di svolgimento di attività in favore degli enti soci almeno in maniera “prevalente”; di previsione di un controllo analogo a quello degli enti sui propri uffici in maniera prevalente rispetto alle ordinarie forme civilistiche.
- b) il danno deve essere provocato direttamente al patrimonio dell'ente pubblico e non della società;
- c) il rappresentante dell'ente pubblico deve aver omissso di esercitare, o esercitato, il suo potere, in modo tale da pregiudicare il valore della

partecipazione.

La S.C., più in particolare, ha precisato che gli organi amministrativi devono trovarsi in un rapporto di vera e propria subordinazione gerarchica rispetto all'ente pubblico e che tutti i requisiti devono sussistere contemporaneamente e risultare da precise disposizioni statutarie. Il giudice, al riguardo, deve verificarli in relazione al momento a cui risale la condotta ipotizzata come illecita, senza tener conto di eventuali modifiche statutarie successive (Cass. SS.UU. Sent. 20 marzo 2018 n. 6929, 13.09.2018 n. 22409 e 2 dicembre 2017 n. 30978 e giurisprudenza richiamata).

Nonostante tali chiari principi, permangono profili di criticità nella materia della giurisdizione su società partecipate da enti pubblici, anche successivamente all'entrata in vigore del T.U.S.P. (d. lgs. n. 175/2016).

Le Sezioni centrali di appello, perpetuando la giurisprudenza ormai consolidata, hanno costantemente affermato la natura meramente ricognitiva della sopravvenienza normativa, sottolineando che *“tra la giurisprudenza della Corte di cassazione e la legislazione si delinea un rapporto di continuità regolativa, con la conseguenza che la scelta del Parlamento non innova ma trasforma in disposizione legislativa quella che era un’elaborazione ermeneutica”* (per tutte, Sezione II centrale, sentenza 16 ottobre 2019, n. 362).

Tuttavia, al fine di stabilire la provvista di giurisdizione, il giudice contabile deve verificare la sussistenza dei presupposti, oggettivi e soggettivi, della natura *“in house providing”* della società partecipata. Com'è noto, esse in sostanza rappresentano un'articolazione della P.A., che se ne serve per svolgere alcune attività, anziché provvedere direttamente. La società *in house*, dunque, non è un soggetto privato dotato di autonoma soggettività e la sua attività resta sostanzialmente imputabile alla P.A.

Alla stregua della giurisprudenza del Giudice supremo, sopra sinteticamente richiamata, la II sezione centrale di appello, con la decisione n. 115 del 15 aprile 2019, ha riformato la sentenza di primo grado, declinando la propria giurisdizione.

Richiamando il recente arresto della S.C. a Sezioni Unite, n. 5346 del 22 febbraio 2019, è stato sottolineato che *“rientra nella nozione di in house providing l’affidamento a società a totale partecipazione pubblica sulle quali gli enti titolari del capitale sociale esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri organi e apparati e che realizzano la parte prevalente della propria attività per gli enti controllanti”*; tali presupposti *“sono codificati dall’art. 12 della direttiva 24/2014/UE del Parlamento Europeo e del consiglio del 26 febbraio 2014 (sugli appalti pubblici, che abroga la direttiva 2004/18/CE) e, in ambito nazionale previsti nell’art. 5 del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016”*.

Anche la III Sezione centrale di appello, con la decisione n. 98 del 31 maggio 2019, ha declinato la propria giurisdizione su una società partecipata da un comune, ritenendo non integrati i presupposti dell’*“in house providing”*. L’esame del Collegio ha osservato, innanzitutto, la mancanza di *“un’espressa previsione statutaria che escluda la possibilità della cessione, anche in forma minoritaria, di quote del capitale sociale a soggetti terzi”*; in sostanza, la società aveva una *“conformazione privatistica caratterizzata, in fatto, da indici che differenziavano in concreto il patrimonio della società da quello dell’ente pubblico partecipante”*. In secondo luogo, non risultava un controllo interamente riferibile al socio pubblico; infatti, i poteri di vigilanza e di controllo *“non consentono un’ascrivibilità... alla diretta subordinazione degli organi e della operatività societaria alle specifiche direttive dell’ente, tale da configurare (la società) come un’articolazione interna dell’amministrazione comunale”*. Infine, difettava anche il requisito della prevalenza dell’attività aziendale a beneficio dell’ente socio. A tale riguardo, la Sezione ha esaminato diffusamente gli *assets* e il *core business* sociali, rilevando che l’attività primaria di gestione di una discarica per lo smaltimento dei rifiuti e il servizio di raccolta degli stessi erano stati effettuati in favore di altri comuni.

Particolarmente interessante è la decisione n. 257 del 16 luglio 2019 della II Sezione centrale di appello. Il caso riguardava un danno derivante dalla perdita di

valore di un pacchetto azionario di una società per azioni, acquistato da una partecipata da una Provincia al 99% e da un Comune all'1%, attraverso un finanziamento contratto dalla società partecipata con una banca, tesoriere della Provincia, dietro costituzione di pegno su un pacchetto azionario della medesima società per azioni (già di proprietà della Provincia) per un valore destinato integralmente alla sottoscrizione e liberazione in denaro di un futuro aumento di capitale sociale della partecipata. La complessa operazione finanziaria era finalizzata a garantire alla società controllata la provvista per acquistare il pacchetto azionario della concessionaria autostradale, detenuto dalla società privata, nell'intento di acquisire il controllo della concessionaria stessa.

La particolarità della vicenda, che ha originato anche indagini penali, era che, di fatto, la "regista" dell'acquisto del pacchetto azionario, formalmente compiuto dalla società partecipata, all'uopo ricapitalizzata con apposita delibera di Giunta provinciale, era in realtà la Provincia, la quale aveva stabilito, con altra e coeva delibera (contestata dalla Procura erariale) l'acquisto del pacchetto al prezzo ed alle condizioni contrattuali negoziate direttamente con la venditrice tramite consulenti di propria fiducia e senza alcun ruolo della società formalmente acquirente. L'accusa della Procura regionale e il danno erariale scaturivano dall'acquisto delle azioni dalla società privata ad un prezzo unitario ritenuto incongruo, per eccesso, rispetto a quello medio risultante da valori accertati nel giudizio di primo grado, ovvero dalla perdita derivante dal decremento di valore delle azioni della medesima società già di proprietà provinciale o di altri enti pubblici.

Il Collegio ha esaminato la questione di giurisdizione sui componenti del c.d.a della società partecipata dalla Provincia (al 99% + 1% da un comune) per il danno arrecato alla Provincia medesima a seguito del decremento del valore delle azioni della concessionaria autostradale conseguente all'acquisto da privato di altro pacchetto azionario, per acquisire una partecipazione di controllo nella suddetta società autostradale. Alcuni componenti del consiglio di

amministrazione della società partecipata, peraltro, rivestivano anche ruoli di amministratori e segretario generale della Provincia.

La sentenza restringe il *thema decidendum* alla responsabilità di tali soggetti nella loro qualità di dipendenti della Provincia e non in quella di componenti del c.d.a della società partecipata. Al fine di stabilire la spettanza o meno della giurisdizione del giudice contabile, il Collegio si è interrogato innanzitutto sulla provenienza delle risorse necessarie per l'acquisto della partecipazione azionaria della società concessionaria autostradale, formalmente eseguito dalla partecipata della Provincia mediante un aumento di capitale sociale in sede di assemblea straordinaria. In tale sede la Provincia, rappresentata dal Presidente, aveva esercitato i diritti maggioritari di socio al 99% deliberando detto aumento di capitale, che però era stato in concreto sottoscritto interamente dall'ente locale e finanziato dalla banca tesoriere mediante la costituzione del pegno. Secondo il Collegio, nessun danno è stato arrecato alla società partecipata tramite la complessa operazione, qualificata come una sorta di anticipazione di tesoreria tra Provincia e Istituto tesoriere, senza alcun coinvolgimento della partecipata che costituiva un mero strumento di azione con riguardo all'acquisto del pacchetto azionario, essendo rimasta inattiva fino all'effettiva stipula del contratto di acquisto delle azioni e finanche nella valutazione delle stesse rispetto all'incarico di consulenza circa l'opportunità dell'operazione finanziaria, conferito dalla Provincia e non dalla partecipata. La giurisdizione, invece, sussisteva per il danno arrecato all'ente territoriale.

Numerose sono poi le ipotesi, pervenute all'esame delle Sezioni di appello, riguardanti la prospettazione della domanda al fine di determinare il perimetro della giurisdizione contabile sulle società partecipate. La I sezione centrale, con le decisioni nn. 74 del 15 aprile 2019 e 166 del 23 luglio 2019, ha richiamato la giurisprudenza della Suprema Corte, per la quale, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, è sufficiente la mera prospettiva, e non dimostrazione, dello sviamento delle somme dalle pubbliche finalità, essendo irrilevante, a tale

riguardo, che le società siano state o meno citate in giudizio; a tale limitato fine pregiudiziale, è sufficiente la verifica della sussistenza del rapporto di servizio, mentre, per il merito, non è sufficiente la citazione in giudizio dei legali rappresentanti delle società per ritenere attratte dalla *vocatio in ius* anche le persone giuridiche, essendo, invece, necessario evocare espressamente in giudizio le società in proprio.

*1.b L'insindacabilità, nel merito, delle scelte discrezionali della P.A.*

Com'è noto, l'art. 3, comma 1, della legge n. 636 del 1996 ha modificato l'art. 1 della legge n. 20 del 14 gennaio 1994 inserendo l'inciso “*ferma restando l'insindacabilità, nel merito, delle scelte discrezionali*” e ribadendo, quindi, la netta separazione tra fase amministrativa e controllo giurisdizionale della stessa.

La ragione dell'innovazione legislativa, peraltro già immanente nel sistema, è trasparente e si coordina con la coeva previsione della necessità del dolo o della colpa grave delle azioni o omissioni. Il legislatore ha quindi tentato di evitare la totale paralisi dell'attività amministrativa sottoposta a un sindacato penetrante (non concesso nemmeno al giudice amministrativo o penale) del giudice del danno erariale, che quindi non può e non deve trasformarsi in amministratore, seppure giusto e ponderato, travalicando così lo spazio di azione definibile come riserva di amministrazione (così Atti seduta della Camera dei Deputati 18 dicembre 1996, n. 109, ma anche Corte dei Conti, Sezione 1<sup>a</sup>, sent. n. 292/A, del 23 settembre 2005, Cass. SS.UU. 29 gennaio 2001, n. 33).

A un chiaro inquadramento a livello teorico fa, tuttavia, da contraltare la difficoltà di distinzione, nel caso concreto, tra limiti esterni e limiti interni al sindacato del Giudice contabile nel riparto di giurisdizione.

In linea di massima la maggior parte delle decisioni hanno affermato la sindacabilità delle scelte discrezionali degli amministratori pubblici statuendo che “*l'insindacabilità, nel merito, delle scelte discrezionali, non priva il giudice contabile della possibilità di accertare, in astratto, la conformità alla legge dell'attività amministrativa, verificandola anche sotto l'aspetto funzionale,*

*ovvero in merito alla congruità dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti, in via generale o in modo specifico, dal legislatore” (sentenze della I Sezione centrale n. 27 dell’11 febbraio 2019; conf. Id., n. 127 dell’11 giugno 2019; III centrale, n. 98 del 31 maggio 2019, cit.; Id., n. 105 del 12 giugno 2019; Id. n. 132 del 9 luglio 2019); è stato altresì affermato che “anche le spese c.d. discrezionali possono essere parimenti sottoposte al vaglio del giudice contabile sotto il profilo della responsabilità amministrativa tutte le volte che necessiti valutare se le relative scelte si pongano...in palese contrasto, prima ancora che con specifiche norme di legge, con il principio fondamentale della loro inerenza a finalità pubbliche, oltre che per vagliarne l’eventuale irragionevolezza non compatibile con il buon andamento dell’azione amministrativa” (I sezione centrale, n. 127 del 2019, cit).*

Sono state ritenute non sindacabili, nel merito, invece, scelte discrezionali effettuate in materia di politica economica.

La decisione n. 50 del 7 marzo 2019 della I Sezione centrale ha così statuito che *“non sono sindacabili dal giudice contabile, trattandosi di atti di gestione della politica economica complessiva, i singoli contratti derivati stipulati dal Ministero dell’Economia e delle Finanze con la Banca estera, perché non può essere sindacata, sotto tale veste, la strategia di gestione del debito pubblico di cui detti contratti, in misura marginale, sono espressione”,* declinando la propria giurisdizione e ritenendo la stipula di tali contratti espressione di attività discrezionale di merito da parte del M.E.F.

Non sono stati ritenuti, invece, irragionevoli e incongrui atti di spesa relativi a manifestazioni culturali e convegnistiche organizzate da un’Università con l’intervento di un notissimo attore, al quale erano state rifuse le spese di viaggio in aereo privato (Sez. I centrale, sentenza n. 61 del 23 marzo 2019); in particolare, si è osservato che *“Certamente è valido il principio, evocato dalla Procura, secondo cui il bilancio pubblico non può farsi carico di spese superflue, voluttuarie o sproporzionate rispetto alle esigenze della amministrazione, così*



*come è certa la sindacabilità della scelta discrezionale compiuta con il decreto rettorale n. 301 del 2011. Ma, nel caso, la spesa era funzionale al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ateneo e, quindi, certo, né superflua, né voluttuaria e assolutamente proporzionata alle esigenze della amministrazione, anche nella imprescindibile considerazione della esiguità dei costi sostenuti dall'Ateneo rispetto al complessivo valore della prestazione, di cui non si può non tener conto, se non si voglia giudicare prescindendo dalla prospettiva di insieme, che unicamente consente una valutazione realistica del quadro fenomenologico oggetto del giudizio”.*

È stato poi ribadito che costituisce scelta discrezionale insindacabile, perché non irragionevole, quella di inviare un componente dello *staff* del presidente della Regione in un viaggio istituzionale all'estero, trattandosi di soggetto competente in materia di relazioni internazionali (I Sezione centrale, sentenza n. 54 del 18 marzo 2019).

#### *1.c Giurisdizione su privati*

In materia di giurisdizione sui soggetti privati, indebiti percettori di contributi pubblici, la giurisprudenza di appello ha continuato ad affermare l'ormai consolidata provvista di giurisdizione (cfr., tra le tante, le richiamate decisioni nn. 74 e 166 del 2019).

La sentenza n. 225 del 14 ottobre 2019, sempre della I Sezione, contiene poi una vera e propria rassegna della giurisprudenza delle Sezioni centrali, nell'anno trascorso, che, uniformandosi alle statuizioni del Supremo Giudice del riparto, ha sottolineato che la provvista di giurisdizione sussiste nel caso di “rapporto di servizio in senso lato”, ossia quando il legittimato passivo, pur non appartenendo alla P.A., entri nel rapporto di servizio essendo investito in modo continuativo e anche di fatto di una data attività in favore della P.A. È stata così affermata la cognizione del Giudice contabile “*nei confronti di amministratori, anche di fatto, e rappresentanti legali di società, cooperative o consorzi beneficiati ove abbiano reso possibile, con false fatturazioni, false dichiarazioni*

*e complicità varie l'apprensione e la successiva distrazione, dai fini di legge, delle risorse pubbliche oggetto di causa, altrimenti inutilizzabili”.*

La giurisdizione, poi, non abbraccia soltanto i soggetti diretti destinatari di contributi, ma anche coloro che hanno agevolato o consentito l'indebito incasso del contributo, per il tramite di un'attività di consulenza o istruttoria, in sede amministrativa, finalizzata all'ottenimento del finanziamento, a nulla rilevando l'assenza di un interesse egoistico del consulente (Sezione III centrale, sentenza n. 160 del 29 agosto 2019).

Con la sentenza n. 50 del 7 marzo 2019, già citata, la I Sezione centrale ha statuito che non sussiste la giurisdizione della Corte dei conti, in mancanza del necessario rapporto di servizio, sulla Banca di diritto statunitense *advisor* nella negoziazione di contratti derivati, essendo necessario l'esercizio, da parte dell'*extraneus*, di poteri pubblicistici, tali da inserirlo funzionalmente “nell'apparato organizzativo dell'ente pubblico... che glieli ha trasferiti e da costituirlo, nei limiti di tale esercizio di poteri “agente dell'amministrazione”. La Sezione ha richiamato, sul punto, la giurisprudenza del Giudice del riparto (cfr. Cass. SSUU. n. 10231/2017; Id., n. 16240/2014 e 26942/2014).

Secondo tale orientamento, il rapporto fiduciario tra lo Specialista del debito pubblico e lo Stato Italiano non implica, di per sé, l'instaurazione di un rapporto di servizio, anche se assume rilievo fondamentale nel caso di esecuzione di operazioni riservate di collocamento di titoli del debito sovrano; lo Specialista non assume la qualifica di esercente una pubblica funzione né, tantomeno, quella di cessionario di una potestà sovrana, quale è quella che dello Stato in materia di determinazione e di gestione del debito pubblico.

#### *1.d Giurisdizione su società concessionarie*

La I sezione centrale, con la decisione dell'8 marzo 2019, n. 51, ha ribadito la giurisdizione contabile sui concessionari nel caso di convenzioni tra amministrazioni e strutture sanitarie.

Ha osservato il giudice del gravame, confermando la sentenza di primo

grado, che “ai fini del radicarsi della giurisdizione contabile di responsabilità amministrativa non è decisiva la verifica degli strumenti giuridici (di diritto privato o pubblico) in base ai quali viene svolta una data attività, o la natura (pubblico o privata) del soggetto agente, sebbene l’oggettivo perseguimento di interessi pubblici e la qualificazione pubblica delle risorse gestite....l’attività delle case di cura accreditate costituisce attuazione dell’attività di assistenza sanitaria di pertinenza pubblica (ex articoli 43 della legge n. 833 del 1978 e 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992). In definitiva, l’elemento caratterizzante il rapporto di servizio non è la traslazione formale di pubblici poteri ma il nesso funzionale dell’attività svolta dal soggetto convenuto, attraverso l’utilizzo di risorse pubbliche, con l’interesse pubblico perseguito dall’amministrazione”.

***1.e** Giurisdizione sui consiglieri regionali nel caso di indebito utilizzo dei fondi per il funzionamento dei gruppi consiliari regionali.*

La decisione n. 238 del 28 ottobre 2019 della I Sezione centrale che ribadito, ancora una volta, la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti dei consiglieri regionali indebiti percettori di contributi pubblici a carico della Regione. Confermando la consolidata giurisprudenza contabile, più volte asseverata dalla Suprema Corte di cassazione (da ultimo ord. 30 aprile 2019, n. 11505), si è osservato che la cognizione della Corte dei conti trova luogo nelle “funzioni pubbliche svolte dal raggruppamento, la natura pubblica delle somme percepite, la non operatività dell’immunità costituzionale ex art. 122 co. IV Cost, del consigliere...con l’ulteriore elemento di conferma desunto dallo specifico vincolo di destinazione impresso a tali erogazioni, nonché dall’irrilevanza della soggettività pubblica o privata dei Gruppi consiliari, elemento recessivo rispetto alla valutazione oggettiva della fonte pubblica del finanziamento, alla natura del danno e agli scopi perseguiti”. È stato così ribadito che “la verifica di difformità...delle attività di gestione del contributo...rispetto alle finalità di preminente pubblico...rientra nei limiti interni della giurisdizione contabile, così da potersi svolgere in termini di congruità delle singole voci di spesa ammesse al

*rimborso con riferimento a criteri oggettivi di conformità e di collegamento teleologico con i predetti fini, secondo quanto imposto dal quadro normativo di riferimento*". L'insindacabilità non riguarda certamente l'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata all'ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile.

La decisione n. 195 del 23 settembre 2019, sempre della I sezione centrale, ha anche sottolineato che nessuna rilevanza può essere annessa all'erogazione dei fondi – prima del 2012 – ai gruppi consiliari e non ai singoli consiglieri, atteso che in base ai principi generali sulla rendicontazione della spesa di risorse pubbliche occorre non soltanto allegare la specifica documentazione a sostegno, ma indicare altresì le finalità e le ragioni per cui le singole spese sono state sostenute.

*1.f Responsabilità restitutoria ai sensi dell'art. 53, comma 7 e 7-bis del d. lgs. n. 165 del 2001*

Presenta poi obiettivi e rilevanti profili di incidenza in punto di giurisdizione l'ipotesi di responsabilità del pubblico dipendente che abbia svolto incarichi retribuiti senza autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza. In particolare – evidenziando altresì che alcuni aspetti sono stati esaminati dalle Sezioni riunite, in sede di questione di massima, con la sentenza n. 26 del 31 luglio 2019, su deferimento del Procuratore generale - è stato oggetto di scrutinio in sede d'appello il riparto di giurisdizione tra Giudice ordinario e Corte dei conti, nei casi verificatisi prima dell'entrata in vigore della "novella", introdotta con il comma 7-bis, aggiunto all'art. 53 del d. lgs. n. 165 del 2001 dalla legge "anticorruzione" n. 190 del 2012. Al riguardo, la decisione n. 242 del 3 luglio 2019 della II Sezione centrale ha riaffermato la provvista di giurisdizione contabile anche prima della modifica normativa, della quale è stata ribadita la natura meramente ricognitiva, *"con effetto processuale traslativo della giurisdizione a fattispecie invariata"*.

Sotto ulteriore profilo, è stata confermata la sussistenza della giurisdizione

contabile anche in presenza di un'azione di restituzione promossa, con esito positivo, davanti al Giudice ordinario dall'amministrazione di appartenenza. La Sezione ha sottolineato che *“L'azione del Procuratore regionale della Corte dei conti, a carattere necessario, mai potrebbe essere condizionata, in senso positivo o negativo, dalle singole amministrazioni danneggiate...che fanno valere il proprio interesse particolare e concreto in relazione agli scopi specifici che ciascuna di esse persegue...le azioni...restano, infatti, reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali. Le eventuali interferenze tra i giudizi, quindi, integrano una questione di proponibilità dell'azione di responsabilità davanti al giudice contabile e non di giurisdizione”*.

## **2. Nullità della citazione e delle notificazioni. Inammissibilità della citazione.**

In materia si osserva una generale continuità rispetto alla giurisprudenza degli anni passati, con il solo rilievo che, nella maggior parte dei casi, è ormai venuta a scrutinio, anche in appello, la disciplina del codice di giustizia contabile. Continua il *trend* giurisprudenziale, fondato dapprima sull'interpretazione dell'art. 163 c.p.c. (richiamato dalla disposizione di rinvio di cui all'art. 26 del R.d. n. 1038 del 1933, regolamento di procedura della Corte dei conti) e attualmente sull'art. 86, commi III e VI, c.g.c., secondo cui soltanto l'assoluta genericità o incertezza dell'atto di citazione ne causa la nullità. Ne consegue che il giudizio sui rapporti tra invito e dedurre e atto di citazione non è di particolare rigore, consentendo modifiche tra l'atto istruttorio e la *vocatio in ius*, purché la domanda iniziale non venga totalmente stravolta con la contestazione di fatti diversi e nuovi rispetto al nucleo originario, perché in tal modo viene violato il diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione.

Conformi a tale orientamento la sentenza della I Sezione centrale n. 56 del 20 marzo 2019, per la quale la nullità può scaturire soltanto nel caso in cui i fatti, indicati nell'atto di citazione, non corrispondano agli elementi essenziale del fatto esplicitati dall'invito a dedurre; la sentenza n. 57 dell'11 giugno 2019 della Sezione di Appello per la Regione Sicilia, che, richiamando la giurisprudenza in

materia ha ritenuto l'ammissibilità di modificazioni della domanda introduttiva del giudizio che costituiscano "emendatio libelli", ravvisabile quando non si incida né sulla *causa petendi*, né sul *petitum*, se non nel senso di meglio quantificarlo per renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere.

Sulla nullità o inammissibilità dell'atto di citazione per nullità della notifica la sentenza n. 335 del 20 settembre 2019 della II Sezione centrale, ha poi specificato che, ai fini del disconoscimento della sottoscrizione apposta per il ritiro del piego, nel caso di notifica effettuata ai sensi dell'art. 140 c.p.c. è necessario proporre la querela di falso a norma dell'art. 105 c.g.c. o la richiesta di un termine per proporla.

Del tutto consolidato l'orientamento in materia di concretezza e specificità della *notitia damni* sia sotto la disciplina previgente che sotto il vigore dell'art. 51 c.g.c. Seguendo la basilare decisione delle Sezioni riunite n. 12/2011/Q.M., la III Sezione centrale, con sentenza n. 54 del 21 marzo 2019 ha così statuito che formano una *notitia damni* idonea ad avviare le indagini del P.M. erariale non soltanto i fatti specifici e concreti contenuti in un esposto anonimo, ma anche quelli conosciuti a seguito di delega alle indagini attribuita dal Procuratore erariale ad organismi quali la Guardia di finanza.

Parimenti, è stato escluso che costituisca una causa di inammissibilità dell'atto di citazione l'aver omesso di dare motivatamente conto delle deduzioni difensive presentate a seguito dell'invito. La decisione n. 480 del 16 dicembre 2019 della II Sezione centrale ha precisato che "*benché il ruolo di organo di giustizia, caratterizzante la funzione del Pubblico ministero, imponga a quest'ultimo di considerare le eventuali istanze difensive presentate dall'invitato nelle forme dal medesimo ritenute più idonee a mettere in luce le circostanze oppositive alla ricostruzione operata nell'invito a dedurre (deduzioni scritte e/o audizione personale), in base all'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza di questa Corte (per tutte, SS.RR. sent. 16 febbraio 1998, n.*

*7/QM/1998), non è positivizzato un obbligo di esplicitare, nell'atto introduttivo del giudizio, le ragioni per le quali le deduzioni non sono state accolte. L'esame valutativo delle deduzioni dell'invitato, infatti, potrà essere espresso in modo sintetico o addirittura in maniera implicita attraverso l'emissione dell'atto di citazione. Peraltro, l'ipotetico obbligo (non legislativamente previsto e non elaborabile in via giurisprudenziale) di motivazione finirebbe per trasformare la fase istruttoria, nella quale il Pubblico ministero, pur agendo per fini di giustizia, non è nella condizione di strutturale terzietà, in una sede di confronto dialettico tra l'ipotesi accusatoria e la prospettazione difensiva della parte invitata: ma ciò altererebbe le fisiologiche dinamiche processuali che vedono l'Organo requirente solo onerato di acquisire ogni utile elemento di valutazione da sottoporre poi alla valutazione del giudice. Dunque, nessun effetto viziante l'attitudine della citazione ad instaurare il contraddittorio processuale può essere ricondotto alla mancata esplicitazione o alla non puntuale indicazione delle ragioni per le quali non sono state accolte le argomentazioni difensive presentate nella fase preprocessuale”.*

Tra le tante conformi si segnalano le decisioni della Sezione I centrale n. 129 dell'11 giugno 2019 e della II Sezione centrale n. 142 del 15 maggio 2019.

### *3. Genericità dell'appello (art. 190 c.g.c.)*

La maggior parte delle decisioni ritiene sufficiente, al fine del requisito della specificità dei motivi di gravame, l'esplicitazione di argomentazioni “ad opponendum” rispetto alle statuizioni dell'impugnata sentenza (sentenza della II Sezione centrale, n. 213 del 17 giugno 2019 e n. 53 del 14 marzo 2019, per le quali il disposto dell'art. 190 c.g.c., che pure richiede – a pena di inammissibilità – oltre alla mancata indicazione dei capi della decisione, anche una diversa ricostruzione dei fatti rispetto alla sentenza di primo grado, non va però intesa in senso formalistico: al riguardo deve ritenersi sufficiente un'illustrazione, di detti fatti, idonea ad una funzione illustrativa dell'oggetto e delle ragioni di doglianza.

Altre decisioni, invece (Sez. Appello Sicilia, n. 101 dell'8 ottobre 2019; II

Sezione centrale, n. 391 del 12 novembre 2019 e III Sezione centrale n. 151 del 2 agosto 2019) hanno dichiarato l'inammissibilità dei gravami per genericità. In particolare, per la sentenza n. 391/2019, anche se non occorrono l'utilizzo di formule sacramentali o la redazione di un progetto alternativo di decisione da contrapporre a quella di primo grado, in conformità alla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (sentenza n. 27199/2017) si devono comunque individuare, in maniera chiara, le questioni e i punti contestati, affiancando una parte argomentativa di confutazioni delle ragioni del primo giudice (nella specie, l'appellante si era limitato a riproporre le deduzioni già esplicitate in primo grado). La sentenza n. 151/2019 della III Sezione centrale, in proposito, ha affermato che *“il giudizio di appello è una revisio prioris instantiae e quindi la cognizione del Giudice è circoscritta alle questioni dedotte dall'appellante attraverso motivi la cui specificità esige che alle argomentazioni svolte dalla sentenza impugnata vengano contrapposte quelle dell'appellante, finalizzate ad incrinare il fondamento logico-giuridico delle prime, non essendo le statuizioni della sentenza separabili dalle argomentazioni che le sorreggono.... non è sufficiente che l'atto di appello consenta di individuare le statuizioni concretamente impugnate, ma è altresì necessario, pur quando la sentenza di primo grado sia censurata nella sua interezza, che le ragioni sulle quali si fonda il gravame siano esposte con sufficiente grado di specificità, da correlare per l'appunto, con la motivazione della sentenza impugnata (....) nel caso di specie in cui, a fronte delle motivazioni espresse dal primo giudice nei passaggi della sentenza che ha dichiarato l'inammissibilità dell'atto di citazione”* l'appellante *“ha mosso, nel proprio atto di appello, censure che appaiono non solo generiche, ma soprattutto non tarate sugli specifici capi di sentenza che (...) invece sono sostanzialmente rimasti sullo sfondo, mentre di fatto l'appello si è poggiato su una generica critica all'impianto motivazionale della sentenza senza offrire al giudice di appello specifici elementi di valutazione”*.



#### *4.Prescrizione del diritto al risarcimento del danno*

Pur nella varietà dei casi sottoposti allo scrutinio dell'appello, è rimasto fermo l'orientamento consolidato sia con riguardo al *dies a quo* del termine prescrizione (con particolare riferimento all'occultamento doloso del danno), sia con riferimento all'identificazione del "fatto dannoso".

La decisione n. 203 del 28 ottobre 2019 della III Sezione centrale fa il punto sulla materia, ribadendo che la disciplina della prescrizione di cui all'art. 1, comma 2 della legge 20/1994 e successive modificazioni ha consolidato l'indirizzo giurisprudenziale di cui alla sentenza delle Sezioni riunite n.743/1992, ribadendo il principio della decorrenza della prescrizione dalla conoscibilità obiettiva del danno, restando salvo il principio della conoscenza effettiva solo in caso di occultamento doloso. Anche se "*il recente Codice di giustizia contabile ha posto limiti alla possibilità di reiterate interruzioni dei termini di prescrizione dell'azione risarcitoria erariale (art. 66 c.g.c.) (...)* non ha apportato modifiche ai principi generali dell'istituto". È stata, poi, ricordata la copiosa giurisprudenza in merito al termine iniziale di decorrenza della prescrizione e al concetto del "fatto dannoso" suscettibile di far decorrere la prescrizione: "*il carattere ordinariamente non tipizzato dell'illecito dannoso ha imposto al Giudice contabile, nel declinare la regola generale ex art. 2935 c.c. (che è ovviamente applicabile anche alla prescrizione dell'azione risarcitoria erariale), importanti sforzi interpretativi per individuare nel "fatto dannoso" – che è costituito dal binomio "condotta/danno" - sia il momento dell'effettivo verificarsi del danno, che può essere temporalmente distinto dalla condotta dannosa, sia il momento di esordio della prescrizione dell'azione risarcitoria erariale, che può fisiologicamente non coincidere con la verifica materiale del pregiudizio patrimoniale laddove al soggetto danneggiato sia impedita, per dolo o per una causa legale, la stessa conoscibilità del danno*". In materia di termine iniziale della causa estintiva è stato poi rilevato che "*la giurisprudenza della Corte ...da tempo ha condiviso gli arresti della Cassazione, che hanno individuato nella*

*percepibilità e “conoscibilità obiettiva” del danno da parte del danneggiato il “dies a quo” della prescrizione, mentre hanno fatto riferimento, per individuare tale decorrenza, al momento della “conoscenza” effettiva del danno nei casi in cui cause giuridiche ne abbiano impedito la conoscibilità obiettiva” e che “fatto impeditivo della decorrenza della prescrizione è solo quella che deriva da cause giuridiche che ne ostacolano l'esercizio e non comprende anche gli impedimenti soggettivi o gli ostacoli di mero fatto, per i quali il successivo art. 2941 cod. civ. prevede solo specifiche e tassative ipotesi di sospensione, nel cui ambito, salva l'ipotesi di dolo prevista dal n. 8, non rientra l'ignoranza, da parte del titolare, del fatto generatore del suo diritto, né il dubbio soggettivo sulla esistenza di tale diritto od il ritardo indotto dalla necessità del suo accertamento (nei termini, Cassazione civile sez. III 06 ottobre 2014 n. 21026)”. (Conformi Id., n. 5 del 16 gennaio 2019 e Id., n. 84 del 13 maggio 2019).*

È stato anche precisato (Sezione I centrale, sentenza n. 80 del 15 aprile 2019) che il controverso riferimento alla data di commissione del fatto è stato abbandonato dallo stesso legislatore che, ai fini dell'esordio dei relativi termini, ha valorizzato il concreto verificarsi dell'evento dannoso e della sua oggettiva conoscibilità, coerentemente prevedendo, agli stessi fini, l'esclusiva rilevanza, in ipotesi di occultamento doloso del danno, del momento della sua scoperta; tuttavia, è stato escluso che l'esistenza di un danno obiettivamente conoscibile potesse nella fattispecie contestarsi soltanto a conclusione delle indagini avviate in sede penale. Infatti, secondo il Collegio, i dati cognitivi disponibili all'atto dei pubblicati articoli di stampa integravano una tipica *notitia damni* rapportata a fatti ben individuati e circostanziati, divenuti, quindi, di dominio pubblico e che, pertanto imponevano di assumere senza indugio le dovute e opportune iniziative a tutela degli interessi erariali. E' stato, quindi, concluso che *“ove del fatto dannoso avente anche rilevanza penale sia data pubblicamente notizia con idonei mezzi di conoscenza, il soggetto che per primo abbia avuto cognizione di un supposto illecito può autonomamente agire a tutela degli specifici interessi dei*

*quali deve per l'ordinamento farsi portatore, a nulla rilevando che l'amministrazione danneggiata abbia avuto o meno contezza del danno o che questo -per accennar ad altra questione, tuttavia estranea alle iniziali pretese- non sia stato fatto oggetto di denuncia da parte dei competenti organi obbligati a presentarla".*

**Soluzioni opposte si osservano in materia di prescrizione riguardante il diritto alla rifusione di somme soggette a rendicontazione.** Sul punto si segnala la posizione della II Sezione centrale (sentenza n. 190 del 4 giugno 2019) per la quale *"nel caso di somme soggette a rendicontazione, il termine di prescrizione inizia a decorrere dalla presentazione del documento riepilogativo, destinato ad attivare le previste verifiche, trattandosi di adempimento con il quale viene manifestato all'Amministrazione erogatrice l'impiego dei fondi a destinazione vincolata e, perciò, idoneo a generare la conoscibilità dell'evento dannoso"* (precedenti conformi sentenza n. 90 del 2019 nonché giurisprudenza richiamata).

Di diverso avviso altre decisioni. La sentenza della I Sezione centrale n. 195 del 23 settembre 2019 ha così ritenuto l'occultamento doloso del danno a seguito della mancata dimostrazione della finalità delle spese portate a rimborso e che *"Il fatto che le spese in questione fossero allegate al bilancio regionale, sottoposto al voto da parte del consiglio regionale, non elimina la mancata giustificazione delle stesse, circostanza che non potrebbe pretendersi fosse rilevata in sede di generale approvazione del bilancio regionale. In definitiva, ciò che rileva nel caso in esame non è stata la mera rappresentazione dell'utilizzo delle somme bensì il disvelamento di come e per quali finalità le stesse sono state utilizzate che, nel caso di specie, è avvenuto con la richiesta di rinvio a giudizio in sede penale"*.

La Sezione III centrale (sentenza n. 203 del 28 ottobre 2019) ha svolto un'accurata analisi della disciplina regionale di riferimento sulla tempistica di erogazione e di rendicontazione dei contributi per le spese di funzionamento dei gruppi consiliari, nonché sulle modalità di verifica da parte degli uffici

competenti. La particolarità della disciplina regionale, dunque, fermo rimanendo il principio generale, per cui, di norma, il deposito del rendiconto “*coincide con il momento di conoscibilità obiettiva da parte dell’amministrazione...in quanto, ordinariamente, con il deposito l’amministrazione ha la possibilità di valutare, sul piano quantitativo e qualitativo, sia l’importo della spesa, sia la sua corretta destinazione*” non è stato nella specie decisivo, perché detta normativa prevedeva un controllo specificamente devoluto ad una “Commissione rendiconto”; pertanto, non è stato dato rilievo al mero deposito del rendiconto, “spostando in avanti il termine iniziale di prescrizione e cioè all’esito di detto controllo”.

**Sul fronte degli atti interruttivi**, oltre a quelli tipizzati ai sensi dell’art. 1219 c.c. e dal c.g.c., la sentenza n. 40 del 21 febbraio 2019 ha confermato che “*il fermo amministrativo, per costante giurisprudenza, anche di questa Sezione d’appello richiamata dalla Procura generale (Corte conti, Sez. I giur. centr. app., 17 luglio 2007, n. 204), ha valenza interruttiva del decorso del termine prescrizione attesa la natura di contestazione dell’inadempimento del debitore e contestuale ritenzione delle somme dovute*”.

Con sentenza n. 286 del 6 agosto 2019 la Sezione II centrale d’appello ha altresì riconosciuto che la notificazione, nei riguardi di presunti responsabili di danno erariale, del ricorso introduttivo di un giudizio ex art. 696 c.p.c. (per accertamento tecnico preventivo) determina un effetto interruttivo *ex lege* del termine di prescrizione dell’azione di responsabilità amministrativa, rientrando nel novero dei giudizi conservativi di cui all’art. 2943 c.c. (senza necessità di verificare la sussistenza di atto di diffida e costituzione in mora). Sul punto si richiama il consolidato indirizzo ermeneutico formatosi presso la Corte di cassazione. [*La giurisprudenza di legittimità ha, ormai da tempo, cristallizzato il principio per cui l’accertamento tecnico preventivo rientra nella categoria dei giudizi conservativi “e, pertanto, la notificazione del relativo ricorso con il pedissequo decreto giudiziale determina, ai sensi dell’art. 2943 c.c., l’interruzione della prescrizione, che si protrae fino alla conclusione del procedimento,*

*ritualmente coincidente con il deposito della relazione del consulente nominato. (di recente, Cass. civ. sez. II, 19.02.2016, n. 3357)>].*

**In materia di occultamento doloso del danno**, la giurisprudenza dell'anno trascorso ha consolidato gli approdi cui era da tempo giunta, con alcune importanti specificazioni. In materia di silenzio ovvero di condotte omissive, la Sezione III centrale (sentenza n. 217 dell'8 novembre 2019) ha precisato che il doloso occultamento è requisito diverso e più grave rispetto alla mera omissione di una informazione, omissione che assume rilievo solo ove sussista un obbligo della parte di informare. In tale contesto, tuttavia, *“si può occultare non solo ponendo in essere una condotta ulteriore, rispetto alla fattispecie integrativa del reato erariale, preordinata a perpetrare e mantenere occultati i fatti dannosi, ma anche rimanendo semplicemente silenti, nel senso di realizzare non un comportamento meramente passivo ma di serbare maliziosamente il silenzio su talune circostanze del rapporto d'impiego, ove ricorrente un dovere giuridico di farle conoscere al proprio datore di lavoro .....(Sez. III<sup>a</sup> app., sentenza n. 55/2017 cit.)”*. E, inoltre, che sono sempre vigenti *“i generali obblighi di correttezza e buona fede, di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., che devono comunque e sempre presidiare la fase delle trattative e di esecuzione dei contratti, anche di lavoro, pubblici e privati”*.

**Sugli aspetti generali** un riepilogo dello “stato dell'arte” è poi fornito dalla II sezione centrale, con la decisione n. 386 del 30 ottobre 2019. La sentenza affronta, innanzitutto, il problema del termine iniziale della causa estintiva escludendo l'analogia tra la trasmissione degli atti da parte del P.M. penale all'omologo contabile (ai sensi dell'art. 129 disp. att. c.p.p.) e l'informativa di una Federazione sportiva, che non è assimilabile all'Autorità giudiziaria. Di seguito, osserva che *“Se è vero, sotto un profilo generale, che “l'occultamento doloso costituisce la causa dello spostamento in avanti, rispetto al momento del verificarsi dell'evento dannoso, del tempo della sua conoscibilità, che diviene in fieri effettiva conoscenza, anche in vicende non integranti ipotesi delittuose” (Corte dei conti, Sez. III app., 13.2.2019 n. 18), ai fini della realizzazione di una condotta diretta*

*ad occultare il danno prodotto, è necessario un comportamento fraudolento diretto a trarre in inganno la pubblica amministrazione danneggiata, con l'effetto di produrre una situazione che precluda di venire a conoscenza del pregiudizio arrecato e, quindi, impeditiva della possibilità di agire da parte del danneggiato".* Ha dunque richiamato la giurisprudenza contabile in materia, che richiede un comportamento fraudolento ulteriore rispetto all'elemento oggettivo del danno inerente al fatto costitutivo della responsabilità amministrativa ed è ravvisabile anche in un contegno meramente omissivo del debitore, avente ad oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge "nei casi in cui il danno risarcibile dipenda da fatti che hanno indotto la Pubblica Amministrazione all'adozione di spese, l'obiettivo esteriorizzazione si verifica con il pagamento" salvo che venga in rilievo "l'occultamento doloso o l'incidenza di procedimenti strumentali".

### ***Profili di merito e argomenti di maggiore attualità***

#### ***1. Giudizi in materia pensionistica.***

È stata affrontata in via definitiva la questione concernente l'interpretazione e la definizione dell'ambito di applicazione dell'art. 3, comma 7 del Decreto Legislativo 165/1997, recante le condizioni per il riconoscimento del moltiplicatore in favore dei militari cessati anticipatamente dal servizio per inidoneità psicofisica, chiarendone in particolare la funzione ed i rapporti con l'istituto dell'ausiliaria.

Con le sentenze n. 31 del 18/2/2019 e n. 212 dell'8/10/2019 della Sezione I Centrale, n. 29 del 7/2/2019 e n. 61 del 4/3/2019 della Sezione II centrale è stato affermato il principio secondo cui il militare che cessa dal servizio per riforma non ha diritto al beneficio *de quo*, perché in mancanza del requisito della cessazione dal servizio permanente per limiti di età, non sorge in capo a questi il diritto ad accedere o a permanere in ausiliaria: in tal senso imponendosi un'interpretazione restrittiva del beneficio stesso, che ne consente l'applicazione al personale, escluso dall'ausiliaria, ma pur sempre collocabile in quiescenza per limiti di età,

salva l'ipotesi della domanda da parte degli ufficiali per riduzione quadri. Sul punto si è altresì posto in rilievo come obiettivamente il vigente ordinamento non annetta rilevanza alle cause impeditive del raggiungimento dei limiti di età al fine di poter accedere all'ausiliaria. Ciò nei seguenti termini: *“Ebbene, il militare che sia stato riformato per motivi di salute prima del raggiungimento dell'età pensionabile prevista per il grado di appartenenza, non può all'evidenza transitare in ausiliaria perché privo della condizione essenziale ed imprescindibile, rectius 'esclusiva' ex art. 992 COM, occorrente per l'accesso a tale posizione. All'interno del suddetto quadro normativo di riferimento va collocata ed interpretata la disposizione di cui all'art. 3, comma 7 del decreto legislativo n. 165/1997. L'incremento del montante contributivo ivi previsto in favore del 'personale militare' -categoria di rilievo in fattispecie- opera, quindi, in favore di coloro che pur avendo raggiunto l'età pensionabile prevista per il grado di appartenenza, id est per il transito in ausiliaria, non possano materialmente accedervi per inidoneità psicofisica, nonché in favore di coloro i quali, già transitati in ausiliaria, siano divenuti successivamente fisicamente inidonei.”*

Detta opzione ermeneutica è stata confermata dalle Sezioni Riunite di questa Corte con la sentenza n. 13/2019/QM/PRES del 6/5/2019, in cui si è riconosciuto il convergente percorso argomentativo seguito dai Collegi d'appello, che ha dunque chiuso la fase di oscillazione della giurisprudenza in materia.

Ulteriore questione ad aver trovato compiuta definizione nelle decisioni del Giudice d'appello è quella concernente i limiti di applicabilità dell'art. 54 del D.P.R. n. 1092/1973 al personale militare collocato in quiescenza con liquidazione del trattamento pensionistico secondo il c.d. sistema misto. Sul punto l'INPS sosteneva che la previsione *de qua* possa trovare applicazione esclusivamente in favore del personale militare che, all'atto della cessazione del servizio, non abbia ancora superato il ventesimo anno di servizio utile, laddove chi ne abbia maturato uno superiore si troverebbe sottoposto al regime di computo

vigente per il personale civile dello Stato: ciò, nel senso che l'aliquota del 44% (prevista nella norma sul personale militare) viene "distribuita" tra il quindicesimo e il ventesimo anno di anzianità (con applicazione integrale solo a tale scadenza), assumendo come base di partenza l'aliquota prevista per quello civile del 35%.

Tale opzione ermeneutico-applicativa è stata chiaramente ed univocamente disattesa dal Giudice d'appello, poiché con le sentenze n. 197/2019, n. 370 e 394 del 2019 della Sezione II centrale e n. 228 del 22/11/2019 della Sezione III, sono state confermate le statuizioni rese in precedenza dalla Sezione I centrale, a partire dalla sentenza n. 422 dell'8/11/2018, nel senso che: *<Nella fattispecie, nella quale il ricorrente gode del cd. "regime misto", la concreta operatività dell'art. 54, e l'applicazione delle aliquote ivi previste, trovano un limite temporale al 31.12.1995, successivamente al quale la pensione del ricorrente deve essere calcolata con il criterio contributivo. L'art. 54, e l'aliquota del 44% applicabile in misura fissa per la valutazione delle anzianità di servizio sino a 20 anni, troverà pertanto applicazione solo ai fini del calcolo della quota A della pensione, e cioè solo per la valorizzazione delle anzianità maturate sino al 31.12.1995. Ciò è conforme alla previsione dell'art. 1, comma 12, lett. a) della l. n. 335/1995, per il quale le anzianità acquisite anteriormente al 31 dicembre 1995 sono calcolate "secondo il sistema retributivo previsto dalla normativa vigente precedentemente al 31.12.1995", previsione che sarebbe disattesa se l'art. 54, comma 2, rimanesse disapplicato, o se venisse applicato oltre il termine del 31.12.1995.>* (Sez. III centr. n. 228/2019, citata).

Con la **sentenza n. 117 del 10/06/2019** della Sezione I centrale, sono state approfondite le questioni concernenti l'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo degli artt. 203 e ss., afferenti alla revoca e modifica del provvedimento definitivo di pensione. In particolare, il Collegio si discosta da precedenti affermazioni di principio in ordine alla natura ordinatoria e non perentoria del termine triennale previsto dall'art. 205, comma 1, D.P.R. n. 1092/1973, per la



revoca d'ufficio, ancorata da un lato alla diversa formulazione delle disposizioni recate nei successivi commi della norma, nonché alla previsione di cui all'art. 21-nonies della l. 7 agosto 1990, n. 241, articolo inserito dall'articolo 14, comma 1, della legge 11 febbraio 2005, n. 15, secondo cui *“Il provvedimento amministrativo illegittimo (...) può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole”*: secondo questa interpretazione, quindi, il verificarsi della decadenza si ha soltanto nell'ipotesi di richiesta dell'interessato e non anche nella revoca d'ufficio.

Nella pronuncia si afferma – invece, in senso contrario – che siffatta opzione ermeneutica non è congruente con *<quanto perentoriamente affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 208 del 16.7.2014, secondo cui: “Il mero ripristino della legalità dell'azione amministrativa - ancorché finalizzato a conseguire minori oneri finanziari per l'Erario - non può prevalere sulla tutela della situazione del pensionato con modalità temporali illimitate.”>* Viene, in proposito, sottolineata la strutturale e fisiologica differenza tra la fase della liquidazione provvisoria del trattamento pensionistico e quella di determinazione definitiva, rispetto alle quali altrettanto diversamente graduato deve presentarsi il bilanciamento dei contrapposti interessi, dell'erario e del pensionato. Sul punto si richiamano le affermazioni delle Sezioni Riunite della Corte dei conti (sentenza n. 7/2011/QM) circa la possibilità di modificare in sede di liquidazione pensionistica definitiva l'interpretazione di diritto già data in occasione di quella provvisoria, con le quali si è escluso che le garanzie del provvedimento definitivo predisposte dagli artt. 203 e seguenti del d.P.R. n. 1092 del 1973 - inclusa l'inibizione alla revoca per errore di diritto - operino fino all'adozione di quest'ultimo. In quella sede, si osserva, *“le Sezioni Riunite hanno affermato che la dialettica tra interessi contrapposti - quello alla certezza del diritto, su cui si fonda l'affidamento del pensionato, e quello alla correttezza e legittimità dell'azione amministrativa - deve essere risolta a favore del secondo, anche in considerazione del fatto che l'attribuzione pensionistica viene espressamente*

*definita provvisoria dall'art. 162 del d.P.R. n. 1092 del 1973 e che l'amministrazione deve avere un congruo lasso temporale per individuare correttamente la normativa da applicare.”*

Per converso – rileva il Collegio – la giurisprudenza delle Sezioni Riunite e della Corte Costituzionale ha affermato che la disciplina legislativa che esclude la revocabilità/modificabilità del provvedimento pensionistico definitivo per errore di diritto risponde compiutamente, e correttamente, al principio di intangibilità della liquidazione finale determinata dall'amministrazione, atteso che *“l'errore di diritto è concetto in ordine alla cui individuazione assumono un peso rilevante argomentazioni induttive ed indagini ermeneutiche. L'oggettività e l'immediatezza che caratterizzano la rilevazione degli errori di fatto e di calcolo differiscono in modo sostanziale dai connotati del giudizio che accompagna la valutazione della violazione, falsa applicazione o erronea interpretazione di una norma..”*; e dunque *“la revoca o la rettifica eventualmente adottate entrano più facilmente in contrasto con il convincimento indotto nel pensionato dalla già intervenuta applicazione, in senso diverso e per lui più favorevole, della norma oggetto di reinterpretazione. Peraltro, l'autorità preposta alla liquidazione provvisoria e definitiva dispone fin dall'origine degli elementi necessari a svolgere le operazioni attinenti all'applicazione della legge.”* Sulla base delle descritte coordinate ermeneutiche la Sezione afferma che *“La regola contenuta nell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 è espressione del potere di scelta esercitato dal legislatore in modo conforme ai principi testé ricordati.”*

## *2. Giudizi in materia di responsabilità*

In termini generali deve sottolinearsi come nell'anno appena trascorso abbiano trovato ampio spazio, nella casistica esaminata da tutti i collegi, fattispecie di svolgimento di incarichi aggiuntivi da parte di pubblici funzionari, in carenza di previa autorizzazione (art. 53 comma 7, D.lgs. n. 165/2001). Si tratta di una tematica di crescente attualità, verso la quale si sta sviluppando un'intensa attività di accertamento da parte delle amministrazioni e delle forze di P.G., che

contribuisce ad alimentare l'azione delle Procure erariali regionali.

Le pronunce delle diverse Sezioni hanno confermato le statuizioni di principio maturate negli ultimi anni, in particolare, ribadendo che la disposizione *<è volta a contrastare la violazione delle disposizioni di legge che vietano il cumulo di impieghi ed incarichi non previamente autorizzati e debitamente autorizzati ed a tutelare, nel contempo, il connesso dovere di esclusività>* (cfr. Corte dei conti Terza Sez. App. n. 64/2017; Seconda Sez.App. n. 291/2018 e n. 613/2018; Prima Sez. App.n. 97/2018 e n. 240/2018)> [cfr. Sez. III app. n. 235 del 28/11/2019].

Eguale è stato confermato che l'ipotesi di responsabilità in discussione è riconducibile all'ordinario modello della responsabilità erariale, non atteggiandosi viceversa come sanzione *ex lege*. Chiare le osservazioni in proposito rese nella sentenza n. 613/2019 della Sezione II centrale nel senso che *<la violazione da parte del dipendente dell'obbligo di versamento conseguente alla mancata richiesta di autorizzazione all'amministrazione di appartenenza, "non rappresenta una mera sanzione ex lege, ma costituisce ipotesi di responsabilità erariale" come espressamente recita l'art. 7 bis citato, sicché "aldilà della misura del danno consistente nel mancato versamento (ovvero nella mancata entrata per l'amministrazione che ha il corrispondente obbligo di imputare la somma incamerata al fondo perequativo dei dipendenti), ed all'ovvia sussistenza del rapporto di servizio, deve integrare gli altri requisiti della responsabilità amministrativa (evento, nesso di causalità, elemento psicologico) (v. Sez. 2<sup>a</sup> app. n.291/2018)>*.

Di precipuo interesse si presenta poi la sottolineatura - nella già citata sentenza n. 235/2019 della Sezione III - della non rilevanza, ai fini dell'applicazione della norma, della natura "compatibile" dell'attività aggiuntiva svolta senza autorizzazione, poiché ciò che costituisce il *thema decidendum* del giudizio di responsabilità è *"l'evidente violazione di "obblighi strumentali" al corretto esercizio delle funzioni istituzionali, obblighi normativamente imposti*

*dall'art. 53 comma 7 TUIP, con conseguente danno discendente dal mancato riversamento delle somme a tale titolo indebitamente percepite (v. Sez. 2<sup>a</sup> app. n.291/2018)”.*

Un contributo decisivo nell'evoluzione della giurisprudenza in questa materia è stato offerto dalle Sezioni Riunite con la sentenza n. 26 del 30/07/2019, resa in sede di risoluzione di questione di massima.

Il Collegio ha, infatti, affrontato il duplice profilo della natura giuridica della responsabilità prevista nei commi 7 e 7 bis dell'art. 53, del TUIP (“*Se la responsabilità di cui all'art. 53, commi 7 e 7 bis del d.lgs. n. 165/2001 abbia natura sanzionatoria o risarcitoria..*”) e del regime processuale ad essa applicabile (*Se, ove si ritenga di aderire alla tesi sanzionatoria della responsabilità in argomento, debba applicarsi il rito speciale di cui agli artt. 133 e seguenti del codice di giustizia contabile o invece il rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c.*”).

Con riguardo alla prima questione sono state, innanzitutto, distinte le ipotesi regolate nei due commi in esame. Si è osservato come quella di cui al comma 7 sia imperniata sulla violazione dell'obbligo di esclusività della prestazione del dipendente nei confronti del datore di lavoro pubblico, sicché in carenza di autorizzazione, possono determinarsi plurimi profili di danno erariale, “*quali quello legato, ad esempio, all'indebita percezione, totale o parziale, di indennità incentivanti previste nel caso di svolgimento “a tempo pieno” per il datore di lavoro ..., il danno da disservizio ovvero il danno all'immagine, ipotizzabile nel caso di incarichi in conflitto di interesse con l'amministrazione di appartenenza e non autorizzabili.*” Profili che – tuttavia, ha sottolineato il Collegio – si presentano diversi ed ulteriori rispetto alla violazione della normativa in materia di autorizzazione degli incarichi retribuiti: ciò nel senso “*che la violazione dell'obbligo in argomento, di cui all'art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165 del 2001, può generare ipotesi di concorso formale di illeciti erariali, con -ad esempio - la sottrazione di energie lavorative presso l'amministrazione di*

*appartenenza, con grave compromissione del rapporto sinallagmatico, ovvero altre fattispecie dannose (cfr. Corte dei conti, Sez. II giur. Centr. Appello, n. 86 del 2019)."*

Si è quindi concluso, sul punto, che la previsione dell'obbligo di versamento del tantum indebitamente percepito dal dipendente, ovvero versato dall'ente conferente, *ha natura sanzionatoria della violazione della già indicata normativa, posta a protezione dei beni, costituzionalmente tutelati, dell'imparzialità del dipendente pubblico e, con i limiti sopra precisati, dell'esclusività del servizio pubblico. Infatti, indipendentemente da concorrenti ipotesi lesive, commisura il sacrificio economico, in una sorta di contrappasso, proprio all'esatto importo indebitamente percepito dal dipendente e, in tal modo, ha un indubbio carattere di dissuasione dall'intraprendere la condotta vietata."*

In relazione all'ipotesi di cui al comma 7 bis, si è posto in rilievo come – al contrario – la previsione della responsabilità erariale per l'omesso versamento delle somme indebitamente percepite quale remunerazione dell'incarico non autorizzato, non presenti sotto alcun profilo natura sanzionatoria, atteso che *"non vi è nessuna sanzione per la violazione di "specifiche disposizioni normative" né, tantomeno, l'irrogazione di sanzioni predeterminate (sia pure in un delta sanzionatorio) all'interno del quale il giudice deve esercitare il suo potere discrezionale..."*.

Tale "ordinaria" fattispecie si correla, in particolare, al fatto che l'obbligo di riversamento all'amministrazione delle somme illecitamente percepite dal dipendente sostanzia un'entrata propria dell'ente medesimo ed è perciò *"vincolata ad una specifica destinazione"*: un tratto decisivo, questo, per l'inquadramento dommatico della condotta omissiva ad esso riferita, *"poiché il concetto di risarcimento presuppone che il valore, suscettibile di valutazione patrimoniale o patrimoniale ab origine, colpito dal comportamento del soggetto attivo, sia già presente nel patrimonio del soggetto danneggiato. Senza l'obbligo di versamento, infatti, il compenso, riguardando un'attività comunque prestata*

*dal pubblico dipendente in favore di terzi, sarebbe rimasto nel patrimonio del dipendente, ferma l'eventuale sussistenza di altre ipotesi di responsabilità sia davanti al giudice contabile che davanti ad altri organi giudiziari e non.”*

Nel descritto contesto, il Collegio ha affermato che *“il versamento obbligatorio in conto entrata dell'amministrazione di appartenenza costituisce una reintegrazione non per la violazione del divieto di svolgimento dell'incarico non autorizzato da parte dell'amministrazione, ma per una mancata entrata, per una reale diminuzione patrimoniale per l'amministrazione di appartenenza del dipendente, la quale viene privata di un'entrata vincolata e da imputarsi al fondo perequativo per i dipendenti.”*

Alle osservazioni di merito che precedono consegue l'affermazione del carattere ordinario del rito da esperire per far valere tale ipotesi di responsabilità. *[“Dalla natura risarcitoria di tale responsabilità consegue l'applicazione degli ordinari canoni sostanziali e processuali della responsabilità, con rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c.”].*

### *3. Alcune questioni di peculiare interesse.*

*L'esposizione che segue richiama alcune pronunce rese dai collegi d'appello, che si presentano di precipuo interesse in relazione alle tematiche ivi affrontate.*

#### *3.1 Principio della c.d. “ragione più liquida”.*

Sezione I centrale, **sentenza n. 30 del 15/02/2019** - La pronuncia, nel negare l'ipotesi di responsabilità prospettata dal Requirente appellante, confermando la pronuncia di primo grado, si presenta di interesse per le osservazioni ivi sviluppate in ordine al canone decisorio della c.d. “ragione più liquida” ed alle conseguenze derivanti da suo utilizzo nel momento in cui venga introdotto un giudizio d'appello.

Nel caso scrutinato il giudice di primo grado aveva ritenuto di avvalersi di tale principio, non esaminando le eccezioni di rito poste dai soggetti convenuti, ma procedendo direttamente a decidere la causa nel merito. Dette eccezioni sono

state riproposte dalle medesime parti nella veste di appellati, mediante esposizione all'interno delle comparse di costituzione. La Sezione ha giudicato tale riproposizione non ammissibile poiché il completo silenzio del giudice di prime cure imponeva di formulare quegli argomenti in via autonoma, attraverso un atto di appello incidentale. Ciò in conformità alle chiare statuizioni rese, in proposito, dalla Corte di cassazione, secondo cui: *<"In tal caso il giudice non solo ha violato l'art. 276 cod. proc. civ., ma il suo disinteresse, a differenza di quello su un'eccezione di merito, non si presta affatto solo ad una valutazione astratta di infondatezza dell'eccezione ma senza alcuna possibilità di considerarla come effettiva, potendo, come s'è detto, il giudice solo avere scelto la soluzione più liquida. In questo caso, poiché l'eccezione di rito doveva esaminarsi prima del merito e ne condizionava l'esame, il silenzio del giudice si risolve però -ancorché la sua opinione sull'eccezione di rito non sia stata manifestata e possa in ipotesi essere espressione di scelta della soluzione più liquida - in un error in procedendo, cioè nell'inosservanza della regola per cui il merito si sarebbe potuto esaminare solo per il caso di infondatezza dell'eccezione di rito. La violazione di tale regola, in quanto ha inciso sulla decisione, esige allora una reazione con l'appello incidentale e non la riproposizione dell'eccezione di rito, perché è necessario che essa venga espressa con un'attività di critica del modus procedendi del giudice di primo grado, che necessariamente avrebbe dovuto esaminare l'eccezione di rito [...]"* (SS.UU. Civ., C. Cass., sent. n. 1799/2017).>

Il Collegio pone, quindi, in rilievo l'esigenza di assicurare un utilizzo equilibrato del criterio della ragione più liquida, che ne contemperi le finalità acceleratorie con le caratteristiche proprie del giudizio di responsabilità erariale, *"da un lato caratterizzato da intrinseca celerità per il fatto di essere -per sua stessa natura- eminentemente documentale e, dall'altro lato, finalizzato alla riparazione di un nocumento patrimoniale pubblico che -ove ritenuto non risarcibile per mancanza di alcuno degli elementi caratterizzanti l'illecito amministrativo/contabile- potrebbe finanche rappresentare l'effetto indiretto -in*

*relazione alla rifusione ex art. 31, 2° comma, C.G.C. delle spese sostenute dall'incolpato per onorari e diritti- di un proscioglimento nel merito che la soluzione -in senso favorevole al medesimo incolpato- di una questione di rito avrebbe potuto precludere.”*

#### *4.2. Danno alla concorrenza.*

Sezione I centrale, **sentenza n. 175 del 21.8.2019** - La sentenza è di precipuo interesse, poiché opera una ricognizione dei principi giurisprudenziali declinati dalla Corte dei Conti e dalla Corte di cassazione in materia.

Muovendo dalle statuizioni nel tempo consolidate presso la Corte di cassazione in ordine alla nozione di “sindacato sulle scelte discrezionali” – secondo le quali il Giudice contabile può operare le proprie valutazioni, “*secondo i criteri di efficacia ed economicità dell’azione di cui all’art.1, comma 1, della l. n. 241/1990, in termini di compatibilità con i fini pubblici delle scelte amministrative effettuate, ancorché nei limiti della ragionevolezza, onde evitare la deviazione dai fini istituzionali dell’ente e consentire la verifica della completezza dell’istruttoria, la non arbitrarietà e proporzionalità nella ponderazione e scelta degli interessi, nonché della logicità e adeguatezza della decisione finale rispetto allo scopo da raggiungere*”(cfr. da ultimo SS.UU. n.9680/2019) – si segnala come è stata costruita per via giurisprudenziale la nozione di tale danno in termini di “*nocumento derivato alla pubblica amministrazione dalla violazione delle norme sull'evidenza pubblica (Corte dei Conti, Sez. I di Appello, sent. n.809 del 2012). Ciò in quanto la violazione delle regole della concorrenza determina tanto una lesione degli interessi dei partecipanti alla gara per l'acquisizione di quote di mercato, quanto una perdita della possibilità, per l'amministrazione, di scegliere tra le migliori offerte, con conseguente spreco di risorse pubbliche.*”

Il Collegio evidenzia altresì che nell’ottica della pubblica amministrazione, “*il danno alla concorrenza rappresenta, invece, una lesione del patrimonio pubblico che consegue all’ingiustificato maggiore esborso o, comunque, al*



*mancato risparmio derivante dall'omesso ricorso alle regole dell'evidenza pubblica che, come quota percentuale di mancato ribasso, viene ingiustamente perduta, in misura percentuale, su ogni singolo maggiore pagamento che viene effettuato (Sez. II App. n. 601 del 2014, Sez. II n. 1081 del 2015)''.*

Ciò premesso richiama due diversi indirizzi formatisi nella giurisprudenza contabile ai fini dell'affermazione della sussistenza di tale tipologia di danno, che si distinguono essenzialmente sul piano della prova dello stesso: *“Secondo il primo indirizzo, dalla violazione delle regole sulla concorrenza deriverebbe automaticamente un nocumento. Si tratterebbe, quindi, di un danno in re ipsa, causato dalla violazione delle disposizioni in materia di evidenza pubblica. Per un secondo indirizzo, invece, il danno derivato dalla violazione delle regole di evidenza pubblica andrebbe, comunque, comprovato, assumendo detta violazione solo la valenza di indizio del nocumento erariale.”* La Sezione esprime condivisione per quest'ultimo approccio ricostruttivo, ritenendo che non possa configurarsi *tout court* per il solo fatto che risulti illegittimamente pretermesso il confronto tra più offerte. In questi termini osserva che *“l'omissione della gara costituisce un indizio di danno (Sez. III d'Appello, sent. n. 148 del 2018), in quanto foriera del sospetto che il prezzo contrattuale non corrisponda al minor prezzo che sarebbe stato ottenibile dal confronto di più offerte.”* Occorrendo altresì *“dimostrare che, effettivamente, nel caso concreto, la violazione delle norme sulla scelta del contraente abbia determinato una maggiore ed ingiustificata spendita di denaro pubblico. Dimostrazione che potrà essere raggiunta con il ricorso a ogni idoneo mezzo di prova, quale, tra l'altro, la comparazione con i prezzi o con i ribassi conseguiti a seguito di gara per lavori o servizi dello stesso genere di quello in contestazione.*

Conclude, pertanto, nel senso che soltanto laddove sia stata dimostrata la sussistenza di detto danno *“potrà farsi ricorso alla liquidazione con la valutazione equitativa, prevista dall'art.1226 c.c. proprio per sopperire alla impossibilità o, comunque, alla particolare difficoltà di quantificare un danno di*

*cui sia, però, certa l'esistenza (Corte dei Conti, Sez. I d'Appello n.263/2016). ”*

### **3.3. Consorzio di enti locali per la gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani.**

Sezione II centrale, **sentenza n. 46 del 25/02/2019** – Sussiste la responsabilità erariale dei consiglieri comunali che hanno assunto la decisione di aderire all'ente consortile, in mancanza di documentate asseverazioni, sia in termini di efficienza del servizio gestito e di economicità della gestione, sia di efficacia in termini di vantaggi per la collettività amministrata. Il danno erariale si identifica con i costi sostenuti per la sistematica copertura delle ingenti perdite da questo accumulate.

La decisione pone in rilievo come la scelta di aderire a un consorzio, quale modalità di offerta di un servizio pubblico locale, esponga l'ente territoriale consorziato all'alea della gestione di tale servizio da parte di un soggetto terzo che, sebbene dotato di personalità e autonomia, non è economicamente “indipendente” e, dunque, capace di coprire i “costi” con “ricavi” suoi propri. Sul punto il Collegio giudicante svolge un'accurata ricostruzione del quadro normativo di riferimento vigente *ratione temporis* (art. 25, comma 1, l. 8 giugno 1990 n. 142), osservando come il consorzio tra Comuni si configurasse <quale “forma di associazione volontaria istituibile per la gestione di servizi pubblici o di funzioni”, da considerarsi come un'azienda speciale di ciascuno degli enti associati, (vedasi: Cons. St. 9 maggio 2001 n. 2605, ma anche numerosi pareri resi da questa Corte in sede consultiva: ex pluribus Sezione controllo per la Regione Liguria, 13 febbraio 2014 n. 10).> cui si applicava, altresì, la disciplina dettata per le aziende speciali nel precedente art. 23, in materia di aziende speciali.

In particolare, si pone l'accento sugli obblighi gravanti sull'ente locale, non solo con riguardo al conferimento del capitale di dotazione, bensì anche alla determinazione delle “finalità” e degli “indirizzi”, all'approvazione degli “atti fondamentali”, all'esercizio della “vigilanza”, alla verifica dei “risultati della gestione”: essendo infine lo stesso chiamato a provvedere “alla copertura degli eventuali costi sociali” (art. 23, comma 6). Si rileva, quindi, che il descritto

assetto organizzativo e funzionale ha trovato conferma nelle sue linee fondamentali nel t.u.e.l. (d.lgs. n. 267/2000, entrato in vigore poco dopo la deliberazione di adesione al Consorzio), laddove è delineata *“un’autonomia gestionale e organizzativa piuttosto debole”*, che *“consentiva di far ritenere pienamente conservati in capo all’ente consorziato quei poteri di vigilanza e controllo sui risultati della gestione, tipici delle aziende municipalizzate. Appare, dunque, chiaro che l’azienda consortile si configurasse, all’epoca dei fatti, ancora quale soggetto istituzionalmente dipendente dall’ente locale, legata a questo da stretti vincoli (sul piano della formazione degli organi, degli indirizzi, dei controlli e della vigilanza), al punto da farla ritenere un elemento del sistema amministrativo facente capo allo stesso ente territoriale, o comunque, pur con la maggiore autonomia derivante dall’attribuzione della personalità giuridica, parte dell’apparato amministrativo del comune (Cons. St. sentenze n. 4850/2000, n. 2735/2000 e n. 4586/2001; Corte cost., sentenza n. 28/1996). Lo stesso richiamo ai “criteri di efficacia, efficienza ed economicità”, di cui al sopra citato art. 23, altro non era se non un’applicazione all’ente strumentale dello stesso dettato costituzionale (art. 97) e dei canoni di cui alla l. n. 241/1990, tipici dell’agere pubblico.”*

In relazione al descritto contesto di riferimento, il Collegio sottolinea come il legislatore abbia inteso respingere qualsivoglia logica ripianatrice delle perdite, in precedenza prevista nel T.U. sulle municipalizzate, *“per sostituirla con il nuovo principio “del rimborso dei costi sociali”: non si imponeva più all’ente locale di erogare ex post quanto l’azienda aveva speso in deficit, ma di determinare ex ante il fabbisogno finanziario necessario perché l’azienda o l’istituzione realizzasse le specifiche finalità sociali, facendo propri i relativi costi.”* Conseguentemente nella sentenza si respinge la tesi dell’esclusiva addebitabilità degli illeciti contestati ai componenti del c.d.a. aziendale e alla gestione “fallimentare” da costoro svolta, rimarcando lo stretto controllo sugli stessi cui l’ente-socio è tenuto e gli stringenti limiti alla capacità negoziale del Consorzio, vista la

determinazione delle tariffe da parte degli enti consorziati. Su queste basi si afferma, pertanto, che: *“Il rischio che tale gestione si riveli antieconomica o, addirittura, dannosa appare intimamente connesso alla specifica modalità organizzativa e la relativa responsabilità non può ritenersi elisa dall’autonomia patrimoniale e organizzativa della quale godeva l’ente strumentale, alla stregua del richiamato quadro normativo vigente all’epoca dei fatti (artt. 22-23 l. n. 142/1990; art. 4 l. n. 95/95; artt. 114 d.lgs. n. 267/2000).”*

Nel caso di specie l’affermazione della responsabilità dei consiglieri comunali si correla al mancato espletamento di idonee preventive verifiche tecniche sulla situazione contabile-finanziaria dell’azienda consortile, che si presentava in perdita sin dal suo primo anno di attività: sicché la scelta risultava esser stata effettuata, senza adeguati riscontri sull’effettiva convenienza ed economicità dell’operazione, né sulle condizioni di operatività della società, che poi è stata collocata in liquidazione. Ciò in presenza di una gestione che ha comportato per i comuni aderenti la necessità di provvedere anno dopo anno, a ripianare ingenti perdite di esercizio mediante plurime delibere consiliari di riconoscimento di debiti fuori bilancio.

*3.4. Responsabilità erariale del Presidente di una Provincia Autonoma per utilizzo improprio di risorse attinte da un “fondo riservato”, in relazione ad attività non istituzionali e aventi preminente carattere personale.*

Sezione II centrale, **sentenza n. 85 del 19/03/2019** – La pronuncia viene in rilievo oltre che per la questione di merito affrontata, anche per le valutazioni sviluppate dal Collegio in ordine ai profili pregiudiziali della violazione del principio di “ne bis in idem” e dei limiti del sindacato sulle scelte discrezionali degli operatori pubblici.

Con riguardo al primo si afferma che non si palesa inammissibile, per violazione divieto di “ne bis in idem”, l’azione del p.m. contabile volta alla declaratoria di responsabilità del presidente di una provincia autonoma, a fronte di deliberazioni emanate, con esito positivo, dalle Sezioni riunite della Regione,

in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale, in quanto la certezza e l'incontestabilità dei dati ivi esposti non costituisce “giudicato” sostanziale, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2909 c.c. Sul punto il Collegio ha osservato che l'intangibilità delle risultanze contabili derivante dalla natura definitiva e insindacabile della decisione di parificazione, non acquisisce tuttavia il valore di un giudicato idoneo a determinare vincoli in sede di giudizio di responsabilità. Ciò, in particolare poiché *“appare chiarissima la diversità dell'oggetto dei “giudizi” e delle relative pronunce, non involgendo la materia coperta dalla parificazione, in alcun modo, profili di liceità/illiceità delle condotte dei singoli o di lesività degli interessi patrimoniali e non patrimoniali, facenti capo all'amministrazione danneggiata.”* In questi termini non si presenta incidente in senso contrario il carattere paragiurisdizionale della decisione di parifica, atteso che *“non può, tuttavia, revocarsi in dubbio che l'efficacia del “giudicato”, attribuita alle risultanze certificate del rendiconto generale, si esaurisca nell'ambito del giudizio di provenienza e implichi quella peculiare attitudine della decisione a divenire incontrovertibile, una volta decorso il termine di impugnativa, ma sia del tutto priva di vis expansiva in altri giudizi, quale quello di responsabilità amministrativa, soggettivamente e oggettivamente distinti”*.

In relazione al secondo si statuisce che non integra alcuna violazione del principio di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali l'accertamento della responsabilità erariale per illecito utilizzo di fondi pubblici, correlato a un'attività gestoria priva di elementi giustificativi e, dunque, assunta in contrasto con i principi di legittimità, coerenza e chiarezza di rendicontazione, che devono assistere l'impiego di denaro pubblico.

Nel merito della fattispecie scrutinata, si riconosce la responsabilità erariale del presidente di una provincia autonoma, per aver destinato risorse rivenienti dal fondo speciale riservato (*“sonderfond”*) ad impieghi non attinenti ad attività istituzionali, ma di carattere prevalentemente personale: in particolare, si sottolinea come non possano qualificarsi “spese di rappresentanza” esborsi

gravanti su pubbliche gestioni, che non siano finalizzati a preservare od implementare l'immagine e il prestigio istituzionale dell'ente verso l'esterno, del tutto privi altresì dei caratteri di "sobrietà" e di "congruità", sia rispetto al singolo evento finanziato, sia rispetto alle dimensioni ed ai vincoli di bilancio dell'ente locale che le sostiene.

*3.5 Responsabilità del progettista esterno di opera pubblica per errori od omissioni che abbiano determinato maggiori e/o nuovi oneri a carico dell'amministrazione appaltante (art. 105 del D.P.R. n. 554 del 1999).*

Varianti in corso d'opera. Determinazione prezzi nuove lavorazioni. Responsabilità del direttore dei lavori e del responsabile del procedimento in caso di rideterminazione dei prezzi elementari di mano d'opera, materiali, noli e trasporti non riferiti alla data di presentazione dell'offerta ovvero attinti da prezziari o listini privi del ribasso d'asta prescritto (art. 136 D.P.R. n. 554 del 1999).

Sezione II centrale, **sentenza n. 286 del 6/08/2019** – Con riferimento al primo profilo la decisione riconosce – ai sensi dell'art. 105 del D.P.R. n. 554/1999 applicabile *ratione temporis* alla fattispecie giudicata - la responsabilità del progettista esterno all'amministrazione in caso di errori od omissioni nella redazione del progetto esecutivo e/o definitivo, che abbiano determinato a carico della stazione appaltante nuove spese di progettazione e/o nuovi costi: tali ulteriori e/o maggiori somme costituiscono danno erariale, al netto dei costi e degli oneri che si sarebbero dovuti comunque affrontare per l'esecuzione di un progetto esente da errori e/o omissioni.

Sul piano soggettivo viene affermato il carattere gravemente colposo, sub specie di macroscopica negligenza, della condotta del progettista-direttore dei lavori che non abbia rispettato negli elaborati progettuali, quei requisiti funzionali ed economici prestabiliti dalle norme tecniche, anche allorquando dall'errore sia dipeso l'inutile dispendio di risorse economiche impiegate dalla stazione appaltante al fine di compensare il materiale a piè d'opera rimasto inutilizzato.

L'errore viene giudicato di particolare gravità e meritevole di essere stigmatizzato, in quanto commesso da un professionista di fama mondiale, di elevatissima competenza, con lunga e comprovata esperienza proprio nel settore oggetto dell'appalto.

Sulla specifica questione delle varianti in corso d'opera, intervenute nella fattispecie scrutinata, il Collegio ribadisce che tutti i nuovi prezzi sono soggetti al ribasso d'asta, sicché sono chiamati a rispondere del danno "differenziale" tra quanto pagato all'impresa aggiudicataria e quanto dovuto, il responsabile del procedimento e il direttore dei lavori che abbiano - in dispregio dei propri obblighi d'ufficio - effettuato nuove analisi con riferimento ai prezzi elementari di mano d'opera, materiali, noli e trasporti non riferibili alla data di formulazione dell'offerta ovvero in applicazione di prezziari o listini ufficiali privi del prescritto ribasso.

*3.6. Responsabilità erariale derivante da una complessa truffa continuata e aggravata, perpetrata in danno dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AG.E.A.), che ha determinato il mancato versamento di un importo assai cospicuo a titolo di c.d. prelievo supplementare, dovuto per lo sforamento dei contingenti di quote latte assegnate agli allevatori, in specie soci di alcune Cooperative operanti nel settore.*

Sezione III centrale, **sentenza n. 13 del 4/02/2019** - La pronuncia viene in rilievo, *in primis*, per l'approfondimento delle ragioni fondanti la sussistenza della giurisdizione contabile, nei confronti dei soggetti aventi la qualifica di Primo acquirente, laddove *"all'interno di un rapporto di servizio contraddistinto anche dalla gestione (lato sensu, perché intesa come disponibilità) di danaro pubblico o comunque di pertinenza pubblica, abbia indebitamente disposto e, quindi, omissso di versare somme per tale causale introitate"*. In particolare il percorso argomentativo seguito dal Collegio si presenta ancorato a tre ordini di considerazioni: 1) la definizione *"della figura del "Primo acquirente", inteso quale operatore autorizzato (con provvedimento amministrativo) ad acquistare il*

latte presso i produttori e a trattenere il c.d. “prelievo supplementare” per le eccedenze di produzione; 2) l’inquadramento del rapporto in cui esso si colloca con l’AIMA/AGEA, “quali enti destinatari del super prelievo, nonché nei confronti della Regione..”; 3) la qualificazione “della natura pubblica o privata della risorsa acquisita dalle Cooperative (nella qualità di “Primi acquirenti”), tenute ad effettuarne il riversamento all’AG.E.A. a ragione di un vincolo di indisponibilità”.

Su tali aspetti si osserva (nel quadro di un’accurata analisi della normativa nazionale e comunitaria vigente e succedutasi nel tempo) che “L’essere investito (con provvedimento amministrativo e su richiesta della persona giuridica) dell’incarico di “Primo acquirente”, faceva di quest’ultimo, quindi delle Cooperative, il destinatario di un rapporto di servizio non solo con l’AIMA/AGEA, ma anche con gli Enti sul cui territorio si trovavano ad operare, costituente l’indefettibile presupposto per trattenere e versare le somme a titolo di prelievo supplementare all’organismo a ciò deputato dal Paese membro.” Un rapporto di servizio, peraltro, connotato da effettivo inserimento funzionale in attività di rilievo pubblicistico, atteso che “il primo acquirente, riconosciuto dallo Stato membro con procedura pubblicistica (come avvenuto per le Cooperative Savoia Latte), è tenuto a versare le somme trattenute a titolo di Prelievo supplementare all’AIMA/AGEA, a restituire al produttore il prelievo riscosso in eccesso, a rispettare una rigorosa contabilità da tenere a disposizione degli Enti pubblici preposti ai controlli, è soggetto a vigilanza e sanzioni, decade dalla qualità rivestita al ricorrere di particolari condizioni e a seguito di procedura pubblicistica.” Con l’ulteriore notazione, non meno rilevante, che il denaro gestito dai soggetti “primi acquirenti” è pubblico, “ovvero di pertinenza pubblica, per via del vincolo teleologico che legava le somme dalle medesime riscosse alle pubbliche finalità perseguite dall’Ente, con necessario assoggettamento alla giurisdizione contabile (Corte di Cass. SS.UU. n. 6425, del 25 marzo 2005). In tale direzione il “Primo acquirente” poteva rientrare nel novero degli agenti



*contabili esattori, anche se non tenuto a taluni adempimenti a detti agenti ascritti.*” [Si evidenzia anche che, con il Regolamento CEE n. 1788/2003, si definisce un ruolo ancora più pregnante dei “Primi acquirenti”, in specie delle Cooperative e dei loro Amministratori (che agivano in loro vece), in quanto individuati quali responsabili del versamento del prelievo supplementare per i produttori eccedentari, debitori finali.]

Ulteriore questione di obiettivo interesse affrontata nella decisione concerne la sussistenza, o meno, di un rapporto di pregiudizialità rilevante ex art. 295 c.p.c. e 106 c.g.c. tra la proposizione, da parte degli appellanti, di ricorso alla Corte Europea dei diritti dell’uomo - C.E.D.U. avverso la sentenza definitiva della Corte di Cassazione intervenuta nei loro confronti, che ha confermato l’associazione a delinquere unitamente alla truffa aggravata e continuata per la parte non prescritta, e la prosecuzione del giudizio contabile: ciò sotto il profilo asserito che <<...*la giurisdizione penale – nel processare e condannare i convenuti per il reato di truffa – ha apertamente violato il divieto di bis in idem (...), giacché i fatti posti a fondamento del processo, che hanno portato alla sentenza di condanna, sono sostanzialmente identici a quelli già oggetto dei procedimenti amministrativi all’esito dei quali sono state irrogate sanzioni pecuniarie*>>.

Il Collegio sviluppa, al riguardo, un’articolata disamina della giurisprudenza comunitaria (dal caso “Rigolio”, a quello “Grande Stevens”, al più recente “A. e B. c. Norvegia”) e nazionale, che ha affrontato il tema della natura giuridica della responsabilità amministrativa, giudicandola eminentemente risarcitoria, come tale non assimilabile a quella “penale”: con l’effetto dirimente di non riconoscere carattere “punitivo” alle condanne inflitte dal giudice contabile, perché funzionali a ristorare le ragioni dell’amministrazione coinvolta e non i generali interessi della collettività. Ulteriore notazione importante afferma, rispetto al caso specifico scrutinato, all’affermazione resa in più pronunce della Corte di cassazione circa la natura non penale delle sanzioni

pecuniarie per l'omesso versamento del prelievo supplementare.

3.7. *Responsabilità erariale del Commissario straordinario, nominato per il superamento di una situazione di grave pericolo di un'area archeologica, per aver disposto – attraverso un'illegittima variante progettuale, eccedente, tra l'altro, di oltre il 50% l'importo dell'originario contratto per interventi di restauro e recupero - l'affidamento diretto di opere asseritamente complementari, ma in realtà risultate eccentriche in ragione della loro natura e del loro oggetto, perché funzionali ad allestimenti scenici da realizzarsi nell'area medesima. Ciò, peraltro, senza acquisire il prescritto parere della competente Commissione generale di indirizzo e coordinamento e con individuazione dell'impresa contraente senza previa procedura concorsuale.*

Sezione III centrale, **sentenza n. 66 del 4/04/2019** – La decisione s'impone all'attenzione per l'approfondimento dei contenuti giuridici e funzionali dell'incarico commissariale, in particolare con riferimento alla riconducibilità, o meno, entro tale perimetro di attività di “valorizzazione” del sito archeologico. Il Collegio svolge sul punto un'accurata disamina – da un lato - dei provvedimenti di conferimento dell'incarico e – dall'altro – della nozione di “valorizzazione” dei beni culturali come declinata dalla vigente normativa, nella specie dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al D.lgs. n. 42/2004.

Di particolare rilievo si presenta la sottolineatura che il Codice identifica chiaramente ed in modo puntuale le attività attraverso le quali si può realizzare la “valorizzazione” di un bene culturale (art. 6) ed i criteri secondo cui devono essere svolte (art. 111 e 115), con ciò rilevando l'insussistenza di una nozione generica e/o onnicomprensiva che consenta al decisore pubblico di farvi rientrare interventi secondo propria “libera” scelta. D'altro canto, si evidenzia come i provvedimenti di conferimento dell'incarico commissariale presentino, anch'essi, un contenuto specifico con riguardo al perimetro dei poteri attribuiti, in coerenza con il carattere straordinario della funzione: perimetro che vincola inderogabilmente il

Commissario, pur in presenza di poteri “derogatori” egualmente conferiti nei provvedimenti *de quibus*. Ciò nel senso che: “*i così detti “poteri derogatori” attribuiti al .... (al di là degli accennati e condivisi profili di illegittimità) non potevano riguardare anche le regole stabilite nelle medesime ordinanze di protezione civile, che invece il commissario delegato aveva giuridicamente l’obbligo di rispettare, costituendo esse il “perimetro” che segnava il confine tra l’esercizio dei poteri derogatori (esterno al “perimetro”) e le regole (interne al “perimetro”) che vincolavano l’attività del commissario stesso*”.

### 3.8. Condizioni di ammissibilità del ricorso per revocazione della sentenza di revocazione.

Sezione III centrale, **sentenza n. 156 del 27/08/2019** – La pronuncia si presenta di interesse poiché svolge un’articolata disamina dello strumento processuale della revocazione, in particolare con riguardo al giudizio promosso avverso una sentenza già emessa in sede di revocazione.

Il Collegio – premessa la sottolineatura che l’art. 206, comma 2, c.g.c., nel prevedere che “*Non può essere impugnata per revocazione, per i medesimi motivi, la sentenza pronunciata in sede di revocazione*”, conferma il principio declinato nell’art. 403, comma 1, c.p.c. (“*Non può essere impugnata per revocazione la sentenza pronunciata in sede di revocazione*”) – evidenzia come la norma del processo contabile rechi un temperamento del medesimo, con la menzione dell’identità delle ragioni d’impugnazioni, con ciò delineando un punto d’equilibrio parzialmente diverso “*tra esigenze generali di giustizia (art. 3, 24 e 111, Cost.), da un lato; e, dall’altro lato, l’esigenza di stabilità delle decisioni giudiziarie, che è uno dei valori funzionali del processo (sul punto, v. SU n. 15295 del 2014 e 26242 del 2014) e la ragionevole durata del processo (art. 111, Cost.)*.”

Da tale connotazione differenziata discende che – fermo restando l’oggetto del giudizio revocatorio avverso la sentenza di revocazione, rappresentato dal *thema decidendum* (così come conformato dai poteri di allegazione e deduzione

delle parti) e dal *decisum* della sentenza di revocazione oggetto di impugnazione - *“lo scrutinio preliminare sul ricorso per la ‘revocazione della sentenza di revocazione’, impone allora al giudice un doppio giudizio d’ammissibilità: il primo, ex art. 206, comma 2, c.g.c.”*, finalizzato a verificare le concrete ragioni – in fatto e diritto – poste a fondamento del motivo di revocazione, indipendentemente dal *nomen iuris* del vizio revocatorio prospettato nel ricorso; *“il secondo riferito ai limiti legali d’ammissibilità del motivo di gravame concretamente proposto avverso la sentenza di revocazione.”*

### *3.9. Azione revocatoria avverso atti di disposizione patrimoniale tra coniugi.*

Sezione Centrale d’appello per la Regione siciliana, **sentenza n. 12 del 22/01/2019** – La decisione viene in rilievo poiché - previa affermazione della piena legittimità costituzionale delle disposizioni che attribuiscono alla Corte dei Conti la giurisdizione in materia di azione revocatoria esercitata dal P.M. contabile a tutela dei crediti erariali [tra le plurime pronunce si richiama Cassazione, SS.UU. ordinanza n. 14792 del 19 luglio 2016, che ha definitivamente riconosciuto al Pubblico Ministero contabile, in via di dichiarata interpretazione del R.D. n. 1038 del 1933, la legittimazione all’esercizio di 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 sesto, titolo terzo, capo quinto, codice civile)] – ha riconosciuto la sussistenza dei presupposti per esperire tale specifica azione, in relazione ad alcuni atti di disposizione patrimoniale posti in essere tra i coniugi, al fine di ledere la garanzia patrimoniale della P.A. per il credito risarcitorio da essa vantato nei confronti di un ex amministratore pubblico.

Di particolare interesse risultano le osservazioni svolte dal Collegio in merito all’incidenza, ai fini della valutazione della concreta lesività degli atti realizzati, del mutamento quali-quantitativo del patrimonio del debitore, rilevando sul punto che un’apparente perdurante consistenza quantitativa dello stesso può non rappresentare la sostanziale persistenza di un’idonea garanzia per il

soddisfacimento del credito erariale: nel caso di specie si è sottolineato come *“in conseguenza dell’adozione del regime di separazione patrimoniale tra i coniugi, delle donazioni e del trasferimento del denaro contante, gli atti negoziali sopra elencati abbiano determinato, nel loro complesso, un effetto di modifica prevalentemente qualitativa ma anche, sia pure in misura minore, quantitativa del patrimonio ..., da cui è scaturita la conseguenza che la garanzia patrimoniale nei confronti del creditore erariale sia ...mutata “in pejus” rispetto a quella esistente in epoca anteriore agli atti in questione”*. Con ciò ritenendosi integrato l’elemento oggettivo dell’*eventus damni*, atteso che *“secondo la consolidata giurisprudenza, non coincide necessariamente con una situazione di totale compromissione della consistenza quantitativa del patrimonio del debitore, potendo ravvisarsi anche nel mero atto di disposizione che renda oggettivamente più incerto o difficile l’esercizio della garanzia, a seguito di una variazione qualitativa del patrimonio”*.

Nella fattispecie è stato altresì riconosciuto sussistente il requisito soggettivo del *“consilium fraudis”* (o *“participatio fraudis”*), trattandosi di atti dispositivi intercorsi tra coniugi secondo una tempistica coeva all’intervenuta conoscenza dell’azione erariale promossa dal P.M. contabile ed alle successive sentenze di condanna, in primo e secondo grado, come tali obiettivamente connotate dalla conoscenza del pregiudizio che gli stessi arrecavano alle ragioni del creditore.

*3.10. Responsabilità amministrativa di un primario ospedaliero per aver svolto attività libero professionale in violazione degli obblighi da lui assunti in sede di opzione per il regime di esclusività, denominato “intramoenia allargata”, percependo in tal modo indebitamente maggiori emolumenti retributivi erogati dall’A.S.L. di appartenenza.*

Sezione Centrale d’appello per la Regione siciliana, **sentenza n. 22 del 14/02/2019** – la fattispecie s’inscrive nella casistica, diffusamente scrutinata da questa Corte, del mancato rispetto dei vincoli derivanti – per il personale medico

– dall’esercizio dell’opzione per l’esercizio dell’attività libero professionale, all’interno delle strutture sanitarie in cui operano. In particolare, nel caso in esame, si trattava di un regime di c.d. “intramoenia allargato”, connotato dall’obbligo di svolgere attività libero-professionale esclusivamente presso il proprio studio medico, di applicare il tariffario prestabilito dall’A.S.P. e di versare all’Amministrazione d’appartenenza, entro il giorno 5 del mese successivo a quello di riferimento, una determinata quota dei compensi da lui riscossi dai pazienti.

Nella decisione, confermativa di quella di primo grado, viene riscontrata la reiterata violazione di ciascuno dei surriferiti obblighi, in carenza di attendibili ragioni giustificative. Di interesse la precisazione che il danno arrecato all’azienda sanitaria di appartenenza è costituito “da tutte le somme che essa ha dovuto sborsare, ivi compresi, quindi, non soltanto le (indebite) differenze retributive materialmente erogate ... ma anche i contributi e le imposte, che l’Amministrazione ha versato, per conto del medesimo.., all’Ente previdenziale ed al Fisco, in adempimento degli specifici obblighi gravanti sull’Ente datore di lavoro. In sostanza, ciascuno di tali importi (differenze retributive, contributi previdenziali, imposte) si configura come una voce di spesa che è concretamente venuta a gravare ingiustificatamente sul bilancio dell’A.S.P., a causa del comportamento illecito tenuto dal ..., determinando, in tal modo, la distrazione di cospicue risorse finanziarie, che l’Ente pubblico avrebbe, altrimenti, dovuto e potuto utilizzare per il legittimo e proficuo perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

## **8 - LA TUTELA DEL CREDITO ERARIALE E L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE (ESTENSORI: V.P.G. IADECOLA ARTURO E V.P.G. D'ALESIO SABRINA)**

*Sommario: 1. Premessa; 2. La tutela del credito erariale nel Codice di Giustizia Contabile; 3. Il sequestro conservativo; 3.1 Natura e presupposti; 3.2 Il procedimento; 3.3 L'esecuzione; 4. L'azione surrogatoria; 5. L'azione revocatoria; 6. La ritenuta cautelare;*

### *1. Premessa*

Il diritto al risarcimento del danno erariale è oggetto, oltre che delle disposizioni inerenti all'esecuzione del credito accertato dal provvedimento del giudice – delle quali, e della cui applicazione, si dirà *infra* – di apposite previsioni volte ad assicurare, in vista di detta esecuzione, la conservazione della garanzia patrimoniale del credito stesso.

Come si vedrà, si tratta di istituti che, sotto il profilo della struttura e delle modalità di esercizio, presentano profili di netta eterogeneità, cui fa riscontro un ambito di applicazione, e di impiego pratico, altrettanto diversificato. Gli istituti in parola, nondimeno, sono accomunati dalla predetta funzione conservativa, il che consente – seguendo, del resto, l'indicazione legislativa – di procedere all'esame contestuale dei relativi elementi fondamentali.

Nella presente disamina, non si mancherà di porre in evidenza gli elementi di novità apportati, nella materia, dal Codice di Giustizia Contabile approvato, ai sensi dell'art. 20 della l. 7 agosto 2015, n. 124, dal d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, in vigore dal 7 ottobre 2016, come integrato e corretto dal d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114, in vigore dal 31 ottobre 2019.

### *2. La tutela del credito erariale nel Codice di Giustizia Contabile*

Alle “azioni a tutela delle ragioni del credito erariale” è dedicato il titolo II della parte II del Codice di Giustizia Contabile, costituito dagli artt. 73-82.

La legge delega, come è noto, aveva incaricato il governo di “*riordinare le disposizioni processuali vigenti integrandole e coordinandole con le norme e i principi del codice di procedura civile*”, relativamente, tra gli altri argomenti,

anche agli *“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”* (art. 20, comma 2, lett. 1), n. 2) della l. n. 124/2015).

La necessità di un siffatto riordino nasceva, nella materia in questione, dalla mancanza, nella disciplina previgente, di una disciplina organica degli istituti di tutela del credito. Mentre il sequestro conservativo era oggetto di disposizioni specificamente dettate per il giudizio contabile, introdotte con il regolamento di procedura del 1933 e ridefinite nei primi anni ‘90 (art. 48 del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038; art. 5, commi 2 ss., del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito con l. 14 gennaio 1994, n. 19), altri strumenti, quali l’azione revocatoria e l’azione surrogatoria, erano stati posti a disposizione del p.m. in tempi più recenti, attraverso una norma di interpretazione autentica dell’art. 26 del r.d. n. 1038/1933. L’art. 1, comma 174, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 aveva, infatti, previsto: *“Al fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, l’articolo 26 del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, si interpreta nel senso che il procuratore regionale della Corte dei conti dispone di 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”*.

Successivamente all’entrata in vigore di quest’ultima norma, peraltro, era sorto un dibattito in merito alla effettiva sua natura interpretativa. Alcuni autori, invero, avevano messo in dubbio che la stessa si fosse limitata a esplicitare l’esistenza, in capo alla parte pubblica, di determinati poteri, dovendosi piuttosto ritenere, a loro avviso, che il legislatore avesse inteso innovare la materia mediante l’attribuzione al p.m. di strumenti di tutela dei quali, in precedenza, non disponeva.

Altro problema esegetico, anch’esso relativo alla norma in parola, è quello



dell'effettivo significato del riferimento a *“tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore”*. A fronte di un primo orientamento, secondo il quale il p.m. potrebbe compiere tutti gli atti, anche di carattere extraprocessuale, che l'ordinamento civile consente al fine dell'incremento, o per prevenire il decremento, del patrimonio del debitore (ad esempio, l'opposizione al pagamento da parte dell'erede dei creditori e dei legatari, ai sensi dell'art. 498 c.c.), ha prevalso una linea secondo la quale sono ammissibili le sole azioni giudiziali connesse a quella di risarcimento del danno erariale da un legame di accessorietà e di strumentalità.

È interessante notare, nondimeno, come, pur in una siffatta prospettiva interpretativa più rigorosa, la giurisprudenza non abbia mancato di estendere l'azione del p.m. al di là delle figure di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile (sequestro conservativo, azione revocatoria, azione surrogatoria), ammettendo, ad esempio, l'esercizio dell'azione di simulazione *ex artt. 1414 ss. c.c.* in relazione a quegli atti negoziali con i quali il debitore abbia inteso sottrarre i propri beni alla garanzia del credito erariale<sup>91</sup>. Si è anche ritenuta ammissibile, in alcuni casi, l'emissione di provvedimenti cautelari atipici, ai sensi dell'art. 700 c.p.c., volti a prevenire il verificarsi del danno erariale<sup>92</sup>.

Tali orientamenti fanno da sfondo all'entrata in vigore del Codice, in cui è stata prevista in modo espresso, e non più quale frutto di una interpretazione autentica, l'attribuzione al requirente del potere 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”*.

Questa circostanza è posta in evidenza dalla Relazione illustrativa del d.lgs.

---

<sup>91</sup> Nella vigenza del Codice, il p.m. ha esercitato l'azione di simulazione, ad esempio, nel giudizio in cui è stata emessa Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, ord. 16 aprile 2019, n. 22, con la quale, su accordo delle parti, la Sezione ha disposto la sospensione del processo nelle more della decisione, da parte delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, della questione di giurisdizione sollevata in relazione ad altro analogo giudizio.

<sup>92</sup> Ad esempio, Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, ord. 20 gennaio 2012, n. 23, tuttavia, nel senso dell'improponibilità dell'istanza per difetto assoluto di giurisdizione, id., ord. 7 marzo 2016, n. 63. Con l'ordinanza del 14 giugno 2016, n. 154, emessa all'esito del reclamo avverso l'ord. n. 63/2016, la Sezione regionale ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti in materia di azione cautelare *ex art. 700 c.p.c.*, se incidente su attività non discrezionale della P.A.

n. 174/2016, la quale individua le altre novità di rilievo nella disciplina del reclamo avverso i provvedimenti cautelari (art. 76) e nella previsione di una cauzione o fideiussione bancaria (art. 81) in luogo del sequestro.

Come è stato osservato dai commentatori, in termini più generali, i problemi interpretativi che si pongono nella vigenza del Codice possono trovare soluzione nell'applicazione di quei principi generali, quali quelli di effettività (art. 2), di concentrazione (art. 3) e del giusto processo (art. 4), che sono sanciti da altre disposizioni del medesimo *corpus*, con le quali quelle in esame devono necessariamente raccordarsi.

### *3. Il sequestro conservativo*

Nel 2019 le Procure della Corte dei conti hanno formulato n. 62 istanze di sequestro conservativo, per complessivi € 100.566.326,05.

#### *3.1. Natura e presupposti*

L'istituto, come è noto, ha natura cautelare, in quanto svolge la funzione di assicurare al creditore la possibilità di agire sul patrimonio del debitore, che costituisce, ai sensi dell'art. 2740 c.c., la garanzia generica dell'adempimento del debito. Esso determina, infatti, l'inefficacia relativa, rispetto al creditore sequestrante, degli atti dispositivi posti in essere dal debitore sui beni e sui diritti oggetto della misura, ai sensi dell'art. 2906 c.c.<sup>93</sup>

L'atto è preordinato al successivo pignoramento – sulla base del titolo esecutivo rappresentato dalla pronuncia di condanna del debitore – del bene o del diritto interessato dal provvedimento di sequestro, con la conseguenza che trovano applicazione i limiti qualitativi e quantitativi previsti dalla legge per la pignorabilità dei singoli beni e diritti<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> È bene precisare che, secondo la giurisprudenza, la misura cautelare in esame non è preclusa dal sequestro o dalla confisca disposti dal giudice penale, i quali perseguono una diversa ed autonoma finalità. Così, ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, ord. 18 luglio 2019, n. 82; Corte conti, Sez. giur. reg. Friuli - Venezia Giulia, ord. 18 luglio 2019, n. 4.

<sup>94</sup> Circa l'applicabilità dell'art. 545, comma 8, c.p.c., che disciplina i limiti di pignorabilità delle somme dovute in ragione del rapporto di lavoro che siano state accreditate su conto bancario o postale del debitore, Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, ord. 12 agosto 2019, n. 29 ha affermato che, quando l'accredito è anteriore al pignoramento, il vincolo di impignorabilità non è costituito sul saldo del conto corrente bancario, ma sulle somme dovute, quindi versate sul conto corrente, per i titoli indicati dalla norma. Pertanto, è la parte che eccepisce l'impignorabilità del saldo che deve dimostrare che lo stesso è costituito dal versamento delle somme impignorabili, e non da altre somme integralmente sequestrabili.

Si tratta, dunque, di una misura interinale, che perde efficacia, come oggi prevede espressamente l'art. 78 c.g.c., nei seguenti casi:

- se il giudizio di merito, in caso di sequestro *ante causam*, non è iniziato nel termine perentorio fissato dall'ordinanza di accoglimento;
- se il giudizio di merito si estingue;
- se con sentenza, anche non passata in giudicato, è dichiarato inesistente il diritto a cautela del quale il sequestro era stato concesso;
- se con la sentenza che definisce il giudizio è stata respinta la domanda risarcitoria riguardante la parte nei cui confronti è stato eseguito il sequestro conservativo.

Mentre, nei primi due casi, l'inefficacia è dichiarata con ordinanza (del Presidente della Sezione, ovvero, in caso di contestazione "*non manifestamente infondata*"<sup>95</sup>, del collegio), negli ultimi due è dichiarata dalla sentenza che definisce il giudizio, o, in mancanza, con ordinanza a seguito di ricorso al giudice che ha emesso il provvedimento<sup>96</sup>.

Un'ulteriore ipotesi è prevista dall'art. 17, comma 7, c.g.c., in base al quale 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<sup>97</sup>.

Nel caso in cui, invece, all'esito del giudizio di responsabilità, il debitore-convenuto sia condannato al risarcimento del danno, il sequestro conservativo, secondo quanto prevede l'art. 80 c.g.c., si converte in pignoramento ai sensi dell'art. 686 c.p.c. (e dell'art. 156 disp. att. c.p.c.).

I presupposti per la concessione del sequestro conservativo sono:

---

<sup>95</sup> La precisazione che il deferimento della questione al collegio, da parte del Presidente, ha luogo solo quando la contestazione è "*non manifestamente infondata*" è stata introdotta dall'art. 39 del d.lgs. n. 114/2019.

<sup>96</sup> Secondo Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. 5 aprile 2019, n. 19, l'inefficacia del sequestro può essere dichiarata con ordinanza a seguito di ricorso al giudice che ha emesso il provvedimento anche quando, dopo la sentenza di condanna, il danno è stato risarcito.

<sup>97</sup> Anche in questo caso, secondo il testo dell'art. 17, comma 7, c.g.c. risultante dalla modifica apportata dall'art. 7, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 114/2019, si applica l'art. 78, comma 2, c.g.c., per cui l'inefficacia del sequestro è dichiarata, su ricorso della parte interessata, dal Presidente della Sezione o, in presenza di contestazione non manifestamente infondata, dal collegio.

- il *fumus boni iuris*, ossia la probabilità dell'esistenza delle ragioni di credito; a tal fine, la giurisprudenza contabile considera sufficiente la verosimiglianza e la non manifesta infondatezza del diritto che il pubblico ministero contabile intende far valere nel giudizio di merito<sup>98</sup>, di regola rinvenibile negli accertamenti svolti con la collaborazione di organi di polizia o di funzionari pubblici o consulenti tecnici<sup>99</sup>;
- il *periculum in mora*, vale a dire il fondato timore che, nelle more del giudizio, il debitore possa disperdere la garanzia del credito (art. 671 c.p.c.)<sup>100</sup>; la sussistenza di questo requisito deve essere valutata alla luce di criteri oggettivi, ad esempio la sproporzione tra la capacità del patrimonio del debitore e l'entità del credito fatto valere in giudizio, e soggettivi, come quei comportamenti del debitore dai quali si possa presumere che lo stesso abbia intenzione di compiere atti di depauperamento del proprio patrimonio<sup>101</sup>.

La giurisprudenza, nell'indagine relativa al secondo elemento, attribuisce rilievo anche alle modificazioni di carattere qualitativo del patrimonio del debitore. Si ritiene, in particolare, che l'alienazione di beni immobili renda meno

---

<sup>98</sup> Si afferma, ad esempio da parte di Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, ord. 28 gennaio 2019, n. 9, che, in sede cautelare, non è richiesto un accertamento fondato sulla dimostrazione piena del diritto di credito azionato, e che il giudice deve limitarsi a una cognizione sommaria, onde pervenire a un giudizio, di sussistenza o meno, sulla probabile fondatezza della situazione giuridica soggettiva azionata.

Per l'avviso che, comunque, il giudice della cautela ben può scrutinare una questione preliminare di merito, quale la prescrizione del diritto cautelando, in quanto direttamente incidente sull'esistenza del credito risarcitorio erariale, Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, ord. 29 aprile 2019, n. 44 (in senso contrario, ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, ord. 3 maggio 2018, n. 65).

<sup>99</sup> Nel senso che, per l'adozione della misura cautelare, possono essere rilevanti e sufficienti anche indizi che nel giudizio a cognizione completa non assurgerebbero a prova presuntiva piena, ex artt. 2727 ss. c.c., Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. 17 maggio 2019, n. 27.

<sup>100</sup> Osserva, in proposito, Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, ord. 12 agosto 2019, n. 29, che l'art. 1, comma 1-*septies*, della legge n. 20/1994 declina il requisito in esame, in termini meno rigorosi della disciplina generale, quale "*fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale*" e non quale "*fondato timore di perdere la garanzia del proprio credito*", ai sensi dell'art. 671 c.p.c.

<sup>101</sup> Così, *ex multis*, Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, ord. 25 gennaio 2019, n. 4. Secondo Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, ord. 11 aprile 2019, n. 19, il sequestro può essere richiesto anche sui beni oggetto di atti dispositivi in relazione ai quali il p.m. ha esercitato vittoriosamente l'azione revocatoria, in quanto le tutele assicurate dal sequestro conservativo e dall'azione in questione non sono equivalenti. In tale ipotesi sussiste la legittimazione passiva, rispetto alla domanda cautelare, sia del debitore che del terzo acquirente. Tuttavia, il *periculum in mora* non potrà essere genericamente ravvisato nel fondato timore di perdere le garanzie del credito, ma dovrà trovare riscontro, al fine di evitare un aggravio ingiustificato della posizione del terzo, in specifici comportamenti del medesimo (o del debitore) che lascino concretamente temere atti di depauperamento del patrimonio vincolato al soddisfacimento del credito erariale.

sicura la garanzia del credito, indipendentemente dalla congruità del prezzo di vendita, in ragione della maggiore idoneità del denaro (ottenuto quale corrispettivo dell'alienazione) a essere sottratto ai creditori. È, inoltre, pacifico che non risulti indispensabile, ai fini del sequestro, la simultanea compresenza di entrambe dette tipologie di indici<sup>102</sup>.

### 3.2. *Il procedimento*

Il sequestro può essere richiesto dal p.m., secondo gli artt. 74 e 75 c.g.c.: prima della causa, eventualmente (ma non necessariamente) insieme all'invito a dedurre; contestualmente all'atto di citazione, ovvero, in corso di causa, con separato ricorso; dopo la pronuncia della sentenza che ha definito il giudizio di primo grado, in pendenza dei termini per l'impugnazione. La domanda è rivolta, nel primo caso, al Presidente della Sezione competente a conoscere del merito del giudizio, e, nel secondo e nel terzo caso, a quello della Sezione che è stata concretamente adita o che ha pronunciato la sentenza.

Il Presidente provvede sul sequestro con decreto motivato, emesso *inaudita altera parte*, con il quale fissa, altresì, l'udienza per la comparizione delle parti dinanzi al giudice designato, e assegna al p.m. un termine per instaurare il contraddittorio con il resistente, mediante la notificazione della domanda e del decreto. All'esito di tale udienza, il giudice designato, una volta compiuti gli atti istruttori ritenuti indispensabili, conferma, modifica o revoca il sequestro, fissando, se il giudizio non è ancora iniziato, un termine per il deposito dell'atto di citazione.

Il Codice non contiene disposizioni espresse circa la disciplina delle spese del procedimento cautelare. La giurisprudenza tende a riservare il regolamento delle stesse alla sentenza di merito, sia quando il giudice designato conferma il

---

<sup>102</sup> Ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Sardegna, ord. 20 giugno 2019, n. 74; Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, ord. 7 marzo 2019, n. 26. Secondo Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, ord. 24 gennaio 2019, n. 5, anche quando non vi sono elementi che inducono a ipotizzare che il debitore possa porre in essere attività distrattive del proprio patrimonio allo scopo di far venire meno o attenuare significativamente la generica garanzia dell'ente pubblico, il sequestro può comunque essere disposto quando risultano acquisiti elementi sufficienti per ritenere sussistente il rischio obiettivo di una futura incapacità di pagare l'eventuale debito risarcitorio.

sequestro disposto dal Presidente della Sezione<sup>103</sup>, sia quando lo revoca<sup>104</sup>.

Il c.d. correttivo al Codice di Giustizia Contabile ha previsto che all'udienza in parola possa intervenire, per opporsi al sequestro, il terzo che assume di essere leso nei propri diritti<sup>105</sup>. Ai fini della conferma, modifica o revoca (eventualmente parziale) del sequestro, il giudice designato dovrà, dunque, tenere in considerazione anche le ragioni del soggetto in questione.

L'ordinanza del giudice designato, ai sensi dell'art. 76 c.g.c., può essere sottoposta a reclamo dinanzi al collegio. Il d.lgs. n. 114/2019, coerentemente con la previsione di cui si è appena detto, ha puntualizzato che il reclamo può essere proposto anche dal terzo che assume di essere pregiudicato dal provvedimento cautelare<sup>106</sup>. In questo procedimento, oltre a poter far valere l'originaria insussistenza dei presupposti del provvedimento cautelare, ovvero eventuali vizi del procedimento di sequestro, il reclamante può, altresì, rappresentare circostanze e motivi sopravvenuti al momento della proposizione del reclamo.

Se, invece, il reclamo non è stato proposto, la modifica o la revoca dell'ordinanza, basate su mutamenti nelle circostanze di fatto, o su fatti anteriori dei quali si provi la conoscenza successiva al provvedimento cautelare, possono essere richieste al collegio nel corso del giudizio di merito, secondo l'art. 75, comma 3, c.g.c.<sup>107</sup> Ciò, sempre secondo il c.d. correttivo, è consentito anche al

---

<sup>103</sup> V. Corte conti, Sez. giur. reg. Marche, ord. 28 gennaio 2019, n. 11, secondo la quale, in ordine alle spese del procedimento cautelare, l'art. 669-*octies*, comma 7, c.p.c., da ritenersi applicabile ai sensi dell'art. 7 c.g.c., dispone che il giudice provvede sulle spese del procedimento cautelare soltanto ove vengano emessi provvedimenti di urgenza ai sensi dell'art. 700 c.p.c. o altri provvedimenti cautelari idonei ad anticipare gli effetti della sentenza di merito, previsti dal codice civile o da leggi speciali; poiché l'accoglimento della domanda di sequestro non integra alcuna di tali ipotesi, le spese del procedimento vanno liquidate in sede di merito.

<sup>104</sup> Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, ord. 6 settembre 2019, n. 83.

<sup>105</sup> Art. 74, comma 4-*bis*, c.g.c., aggiunto dall'art. 35 del d.lgs. n. 114/2019. Si può fare l'esempio del soggetto che assuma di essere l'effettivo proprietario dei beni sottoposti a sequestro.

<sup>106</sup> Art. 76, comma 1, c.g.c., come modificato dall'art. 37, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 114/2019.

<sup>107</sup> V., ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, ord. 11 luglio 2019, n. 28, che ha ammesso la revoca del sequestro in un caso in cui il debitore aveva *medio tempore* richiesto l'ammissione al rito abbreviato, ai sensi dell'art. 130 c.g.c., con parere favorevole del p.m.

Secondo Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, ord. 30 settembre 2019, n. 86, il requisito della sopravvenuta modifica delle circostanze di fatto sussiste anche quando il debitore produca in giudizio, a propria difesa, documenti formati antecedentemente all'istanza cautelare, dei quali sia entrato in possesso successivamente.

terzo che, venuto a conoscenza del provvedimento cautelare in un momento successivo alla scadenza del termine per proporre reclamo, assume di esserne pregiudicato<sup>108</sup>.

Tra le novità apportate dal Codice di Giustizia Contabile, poi, vi è l'introduzione, all'art. 77, di una disciplina espressa del procedimento di sequestro conservativo in grado di appello, sulla quale è intervenuto, con una modifica di portata rilevante, il d.lgs. n. 114/2019. L'esigenza di un provvedimento cautelare, sulla base del "*fondato timore che nelle more della decisione di appello le garanzie patrimoniali del credito vengano meno*", può porsi in ragione dell'efficacia sospensiva dell'esecuzione della sentenza che l'art. 190, comma 4, c.g.c. attribuisce alla proposizione dell'appello.

Il testo originario della norma stabiliva che sulla domanda, che tutt'ora dev'essere proposta dal p.m. alla Sezione di appello dinanzi alla quale pende il giudizio, si pronunciasse il Presidente o un magistrato da lui delegato, con decreto suscettibile di immediato reclamo al collegio. Il c.d. correttivo ha, invece, delineato un procedimento simile a quello previsto per il primo grado. Il decreto motivato del Presidente che provvede sull'istanza di sequestro, in particolare, fissa contestualmente l'udienza di comparizione delle parti dinanzi al giudice monocratico designato. Quest'ultimo, previa instaurazione del contraddittorio da parte del p.m., conferma, modifica o revoca il decreto nei termini e con le modalità dettate per il primo grado, emettendo un'ordinanza suscettibile di reclamo al collegio<sup>109</sup>.

### 3.3. – L'esecuzione

L'esecuzione del sequestro avviene con le modalità previste dal codice di

---

<sup>108</sup> Art. 75, comma 3, c.g.c., come modificato dall'art. 36 del d.lgs. n. 114/2019. Nella giurisprudenza precedente, v., ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, ord. 3 agosto 2018, n. 90, che ha riconosciuto la legittimazione a richiedere la revoca del sequestro anche in capo al terzo che abbia successivamente acquistato il bene oggetto della misura cautelare.

<sup>109</sup> Art. 77, commi 2 e 3, c.g.c., come sostituiti dall'art. 38, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 114/2019. Diversamente dal procedimento di primo grado, peraltro, il comma 2 prevede che il Presidente si pronunci con decreto sull'istanza di sequestro "*quando la convocazione della controparte potrebbe pregiudicare l'attuazione del provvedimento*". Ciò sembra implicare che, quando non sussiste quest'ultima esigenza, il Presidente debba limitarsi a fissare l'udienza dinanzi al giudice designato, il quale si pronuncerà sulla domanda di sequestro nel contraddittorio delle parti.

procedura civile, in virtù del rinvio, da parte dell'art. 79 c.g.c., alle pertinenti disposizioni di quest'ultimo<sup>110</sup>.

Tra le norme richiamate, si segnala l'art. 675 c.p.c., il quale prevede, quale causa di inefficacia del provvedimento ulteriore rispetto a quelle elencate nel paragrafo precedente, la mancata esecuzione della misura entro il termine di 30 giorni dalla pronuncia. Secondo la giurisprudenza, l'inefficacia del sequestro, ai sensi della norma in questione, deve essere dichiarata dal giudice designato nell'udienza fissata dal Presidente con il proprio decreto emesso *inaudita altera parte*, atteso che, in tale sede, il magistrato designato assomma in sé le funzioni di giudice della cognizione cautelare, chiamato a confermare, revocare o modificare il decreto presidenziale ai sensi dell'art. 74 c.g.c., e di giudice dell'esecuzione del sequestro, dinanzi al quale e sotto la cui direzione viene data attuazione coercitiva alla misura cautelare concessa con il medesimo decreto<sup>111</sup>.

Quando il sequestro ha per oggetto crediti, si pone il problema se l'organo giurisdizionale tenuto a ricevere la c.d. dichiarazione di quantità del terzo debitore, ai sensi dell'art. 547 c.p.c., vada individuato nella Corte dei conti o nel giudice ordinario. Il contrasto sorto, sul punto, nella giurisprudenza negli scorsi anni, nell'ambito del quale le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario<sup>112</sup>, dev'essere, oggi, rivisto alla luce del principio stabilito dall'art. 3 c.g.c., secondo il quale, nell'ambito della

---

<sup>110</sup> Il rinvio ha per oggetto, segnatamente, gli artt. 669-*duodecies*, 675, 678, 679 e 685 c.p.c. L'art. 40 del d.lgs. n. 114/2019 ha soppresso il riferimento all'art. 684 c.p.c., contenuto nella formulazione originaria.

Secondo Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, ord. 28 gennaio 2019, n. 9, requisito essenziale per l'esecuzione del sequestro di somme o cose dovute al debitore è l'esatta individuazione del terzo *debitor debitoris*. Il difetto di questa indicazione non consente di identificare esattamente i soggetti giuridici nei cui confronti esercitare l'azione cautelare, nelle forme previste dagli articoli del codice di procedura civile richiamati dall'art. 79 del codice di giustizia contabile (su questo presupposto, l'ordinanza ha revocato il decreto presidenziale che autorizzava il sequestro nella parte in cui aveva per oggetto crediti nei confronti di soggetti non sufficientemente individuati).

V. anche Corte conti, Sez. giur. reg. Marche, ord. 16 maggio 2019, n. 24, secondo la quale la procedura di sequestro conservativo per i beni mobili registrati deve comprendere tutte le forme previste per il pignoramento di beni mobili, come indicate dagli artt. 678, 518 e 521-*bis* c.p.c.

<sup>111</sup> Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, ord. 19 ottobre 2017, n. 100, e la giurisprudenza ivi richiamata. Con l'ordinanza n. 11 del 6 febbraio 2018, tuttavia, la medesima Sezione, accogliendo il reclamo avverso l'ordinanza n. 100/2017, ha affermato che l'inefficacia del provvedimento di sequestro non tempestivamente eseguito, in quanto prevista in favore della parte colpita dalla misura e non a tutela di interessi generali, non può essere rilevata d'ufficio dal giudice designato.

<sup>112</sup> Cass., Sez. Un., 28 luglio 2009, n. 17471.



giurisdizione contabile, il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti alla Corte dei conti di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti, a garanzia della ragionevole durata del processo<sup>113</sup>.

Riguarda la fase dell'esecuzione, infine, una delle novità introdotte dal Codice di Giustizia Contabile, e cioè, come si è anticipato, l'espressa previsione della prestazione di cauzione o di fideiussione in luogo del sequestro, prevista dall'art. 81 c.g.c.<sup>114</sup>

La disposizione di nuova introduzione consente alla parte, sui cui beni o diritti sia già stato disposto il sequestro conservativo, di chiedere, in luogo del sequestro, di versare una cauzione in denaro, ovvero di offrire una fideiussione bancaria, per l'importo che è stabilito, in camera di consiglio, dal giudice designato o dal collegio, in misura non superiore alla richiesta risarcitoria formulata nell'invito a dedurre o nell'atto introduttivo del giudizio.

In tal caso, se la richiesta è accolta, viene fissato un termine perentorio all'istante per depositare idonea prova del contratto di fideiussione stipulato in favore dell'amministrazione in favore della quale il giudizio è stato promosso<sup>115</sup>, ovvero dell'avvenuto versamento della cauzione effettuato in un apposito conto corrente infruttifero intestato al Ministero dell'economia e delle finanze, che provvede al successivo versamento al bilancio dello Stato o della diversa amministrazione in favore della quale il giudizio è stato promosso<sup>116</sup>. Una volta depositati questi documenti, il giudice designato provvede a sospendere l'efficacia del sequestro, il quale, tuttavia, torna a produrre effetti se la fideiussione non è rinnovata alla scadenza.

---

<sup>113</sup> In tal senso, ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, ord. 20 aprile 2017, n. 42; Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia Romagna, ord. 5 aprile 2017, n. 34.

<sup>114</sup> Prima dell'entrata in vigore del Codice, la giurisprudenza aveva ritenuto comunque applicabile l'analogo istituto della revoca del sequestro a fronte della prestazione di cauzione, disciplinato dall'art. 684 c.p.c.

<sup>115</sup> Art. 81, comma 2, c.g.c., come modificato dall'art. 41 del d.lgs. n. 114/2019.

<sup>116</sup> Per un'applicazione pratica, v. Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, ord. 28 febbraio 2017, n. 40

#### *4. L'azione surrogatoria*

Sebbene ricompreso nel Capo del codice civile sui mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, espressamente incluso tra le norme applicabili al processo di responsabilità amministrativa (sia ai sensi dell'abrogato art. 1, comma 174, della l. n. 266/2005, sia ai sensi dell'art. 73 c.g.c.), l'istituto in questione non risulta aver avuto, sinora, frequente applicazione pratica nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti<sup>117</sup>.

L'azione surrogatoria del p.m. contabile, al pari di quella revocatoria, soggiace interamente alle disposizioni del codice civile, non essendo stata dettata, in proposito, una disciplina speciale. Entrambe le azioni si caratterizzano per dare luogo non già, come la domanda di sequestro, a un procedimento cautelare, con il predetto carattere di interinalità (che fa dipendere le sorti del provvedimento da quelle del procedimento di merito), bensì a un ordinario giudizio di cognizione, destinato a concludersi con una sentenza sottoposta ai mezzi di impugnazione previsti dal Codice di Giustizia Contabile e suscettibile di passare in giudicato.

Più in particolare, ai sensi dell'art. 2900 c.c., il creditore, per assicurare che siano soddisfatte o conservate le sue ragioni, può esercitare i diritti e le azioni che spettano verso i terzi al proprio debitore e che questi trascura di esercitare, purché i diritti e le azioni abbiano contenuto patrimoniale e non si tratti di diritti o di azioni che, per loro natura o per disposizione di legge, non possono essere esercitati se non dal loro titolare.

L'azione surrogatoria ha, quindi, innanzitutto una funzione conservativa, poiché consente di aumentare l'entità del patrimonio del debitore o di evitarne la dispersione in vista dell'azione esecutiva. Secondo la giurisprudenza, tuttavia, in certi casi essa può anche svolgere una funzione esecutiva, che le ultime sentenze civili ritengono addirittura prevalente.

I presupposti dell'azione surrogatoria sono:

---

<sup>117</sup> Per un esempio, Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, 21 giugno 2013, n. 106, che ha respinto la domanda del p.m. volta a far dichiarare la nullità, per mancanza dell'atto pubblico ai sensi dell'art. 782 c.c., della donazione di una somma di denaro fatta da una persona, già condannata al risarcimento del danno erariale al momento dell'azione di nullità, in favore del coniuge.

- l'esistenza del credito;
- l'inerzia del debitore;
- il pericolo di insolvenza.

Essi devono sussistere nel momento in cui viene esercitata l'azione, e devono permanere finché l'azione non abbia realizzato i suoi effetti.

Affinché l'azione possa essere utilmente esperita, occorre, quindi, innanzitutto che sussista un rapporto obbligatorio vero e proprio, suscettibile di esecuzione forzata, che può essere sorto anche prima del diritto esercitato in via surrogatoria, in virtù della regola per cui il debitore risponde con tutti i suoi beni presenti e futuri (art. 2740 c.c.).

Il presupposto dell'inerzia del debitore, il quale “*trascuri di esercitare*” i propri diritti e le proprie azioni, può anche non essere dovuto a colpa del medesimo, o avere carattere parziale; si esclude, tuttavia, che esso sussista ogni qual volta il debitore tenga un comportamento attivo, sebbene pregiudizievole per le sue ragioni.

Infine, l'interesse del creditore ad agire in via surrogatoria si configura soltanto se vi sia il pericolo attuale di un danno futuro, ossia quando, al comportamento omissivo del debitore, si accompagni una situazione tale da porre in concreto pericolo il soddisfacimento del credito.

I diritti nei quali il creditore può surrogarsi sono tutti quelli a contenuto patrimoniale, esclusi quelli che, per loro natura o per legge, non possono essere esercitati che dal loro titolare. Restano esclusi, pertanto, i diritti non patrimoniali, quali quelli inerenti alla sfera familiare, nonché tutti quelli rispetto ai quali la discrezionalità del titolare riguardo all'esercizio del diritto costituisce un aspetto essenziale del diritto stesso (si escludono, così, ad esempio, in ragione del carattere personale del diritto: il recesso dal contratto, anche di società; il diritto di convalidare il negozio annullabile; il diritto di chiedere la risoluzione del contratto). Sotto il profilo processuale, si deve considerare che il creditore che agisce in via surrogatoria è sostituto processuale del debitore surrogato. Egli, ai

sensi del secondo comma dell'art. 2900 c.c., deve citare anche il debitore cui intende surrogarsi: sussiste, quindi, un litisconsorzio necessario (art. 102 c.p.c.), e ciò al fine di consentire al debitore di far valere le sue eccezioni e di poter opporre la sentenza nei suoi confronti.

Per quanto concerne, specificamente, i giudizi dinanzi alla Corte dei conti, va dato conto di un orientamento dottrinale per il quale l'azione surrogatoria potrebbe trovare utile applicazione nelle fattispecie di danno arrecato al patrimonio di società partecipate dalla pubblica amministrazione. Il p.m., si sostiene, nei casi in cui non possa agire direttamente nei confronti degli amministratori di tali società, perché non si tratta, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 175/2016, di società *in house*, potrebbe, nondimeno, sostituirsi all'amministrazione-socia che trascuri di esercitare l'azione di responsabilità nei loro confronti ai sensi del codice civile.

#### 5. *L'azione revocatoria*

Nello scorso anno, le Procure regionali hanno proposto n. 14 azioni revocatorie, per il complessivo importo di € 19.651.980,81.

L'azione revocatoria, che trova la propria disciplina negli artt. 2901 ss. c.c., produce l'effetto di far dichiarare inefficaci gli atti di disposizione compiuti dal debitore, in modo da evitare che questi disperda il proprio patrimonio e lo sottragga, così, alla garanzia del credito. L'inefficacia dell'atto è soltanto relativa, in quanto opera esclusivamente nei confronti del creditore che abbia esercitato l'azione revocatoria, la quale, nei confronti degli altri soggetti, non impedisce né toglie efficacia all'alienazione del diritto effettuata dal debitore in favore del terzo<sup>118</sup>.

Può esercitare l'azione il titolare di un diritto di credito, anche non liquido o sottoposto a termine o a condizione. Il fatto che il credito costituisca *res litigiosa*, come avviene nel caso in cui il p.m. abbia agito in costanza del giudizio di responsabilità amministrativa, non è di ostacolo alla proposizione della

---

<sup>118</sup> Ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, 13 dicembre 2019, n. 488.

domanda<sup>119</sup>, né determina la sospensione necessaria del relativo giudizio, ai sensi dell'art. 106 c.g.c.<sup>120</sup>

La prima condizione per l'accoglimento della domanda è l'*eventus damni*, ossia il rischio che l'atto revocando determini la perdita della garanzia patrimoniale del credito, o anche renda semplicemente più difficile la sua riscossione<sup>121</sup>.

È necessario, altresì, un elemento di natura psicologica (*scientia damni, consilium fraudis, participatio fraudis* del terzo), diverso a seconda della natura, onerosa o gratuita, dell'atto, e del fatto che l'atto sia anteriore o posteriore al sorgere del credito<sup>122</sup>. L'onere della prova dello stato soggettivo grava sull'attore, che può, ovviamente, avvalersi di presunzioni<sup>123</sup>.

Nel novero degli atti suscettibili di revocatoria sono inclusi tutti quelli con i quali il debitore incide in modo negativo sul proprio patrimonio. Molto frequente, anche dinanzi alla Corte dei conti, è l'azione proposta in relazione all'atto di costituzione del fondo patrimoniale, poiché i creditori non possono agire sui beni che ne fanno parte per crediti che conoscevano estranei ai bisogni della famiglia (art. 170 c.c.). La giurisprudenza, ai fini dell'elemento soggettivo, lo considera atto a titolo gratuito<sup>124</sup>, anche se compiuto da entrambi i coniugi.

Ai sensi dell'art. 2903 c.c., il termine di prescrizione dell'azione in parola è di cinque anni, decorrenti dalla data dell'atto che si intende revocare<sup>125</sup>.

---

<sup>119</sup> *Ex multis*, Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, 23 ottobre 2019, n. 410. Secondo id., 26 marzo 2019, n. 70, l'azione può essere esercitata nel quadro di un giudizio in atto, ma anche dopo che sia intervenuta una sentenza di condanna.

<sup>120</sup> Si può ricordare Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 7 novembre 2019, n. 281.

<sup>121</sup> Ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 410/2019, cit. Secondo Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, 14 gennaio 2019, n. 51, il requisito in esame non è escluso, in relazione agli atti compiuti da uno dei responsabili del danno, dalla capienza del patrimonio di altro soggetto coobbligato in solido. Ad avviso di Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, 27 maggio 2019, n. 156, inoltre, l'*eventus damni* non viene meno in presenza di una polizza di assicurazione della responsabilità del debitore; nello stesso senso, Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, 18 giugno 2019, n. 94; *contra*, ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, 29 maggio 2019, n. 324.

<sup>122</sup> Nel senso che, ai fini della valutazione dei presupposti dell'azione revocatoria, il credito erariale deve ritenersi nato al momento in cui si è verificato il danno erariale, Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, 30 ottobre 2019, n. 426.

<sup>123</sup> Tra le altre, Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, 18 giugno 2019, n. 248.

<sup>124</sup> Ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, 24 luglio 2019, n. 296.

Inoltre, qualora sia stata proposta una azione revocatoria, esiste litisconsorzio necessario tra creditore, debitore alienante e terzo acquirente<sup>126</sup>, conseguentemente, nel caso in cui il giudizio non sia stato introdotto nei confronti di tutte le parti necessarie, o la sentenza sia stata impugnata nei confronti di alcune soltanto di esse, è necessario integrare il contraddittorio nei confronti di tutte le parti necessarie pretermesse<sup>127</sup>.

L'accoglimento della domanda, come si è detto, determina l'inefficacia dell'atto a favore del solo creditore che l'ha esperita. Questi può esercitare la tutela cautelare o esecutiva sui diritti oggetto dell'atto revocato (art. 2902, comma 1, c.c.). Il sequestro degli stessi può essere domandato anche nel corso del giudizio iniziato con l'azione revocatoria (art. 2906, comma 2, c.c.). Circa il rapporto tra i due strumenti, una recente pronuncia ha affermato che il creditore che abbia ottenuto la concessione di un sequestro conservativo su un bene immobile conserva l'interesse ad agire con azione revocatoria *ex art. 2901 c.c.*, qualora il medesimo bene venga in seguito alienato dal debitore ad un terzo, atteso che tale azione consente di ottenere una tutela non equivalente e tendenzialmente più ampia rispetto a quella assicurata dal sequestro, in quanto ha ad oggetto l'intero immobile, senza soffrire dei limiti derivanti dall'importo fino a concorrenza del quale sia stata autorizzata la misura cautelare, esclude il concorso con gli altri creditori (che si realizza, invece, per effetto della conversione del sequestro in pignoramento), e non è condizionata dagli esiti del giudizio di merito sulla sussistenza del diritto cautelato<sup>128</sup>.

Ciò detto in termini generali, va ricordato che le Sezioni Unite della Corte di cassazione si sono più volte pronunciate nel senso che l'azione revocatoria

---

<sup>125</sup> Per l'esperimento dell'azione revocatoria non è necessaria la previa notificazione dell'invito a fornire deduzioni, oggi disciplinato dall'art. 67 c.g.c. Così, ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 7 novembre 2019, n. 281.

<sup>126</sup> Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 70/2019, cit.

<sup>127</sup> Si ammette, inoltre, ad esempio da parte di Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, n. 142/2018, cit., l'intervento adesivo dipendente dell'amministrazione danneggiata.

<sup>128</sup> Cass., Sez. III, 29 settembre 2017, n. 22835. Circa i rapporti tra i due mezzi di conservazione della garanzia, v. anche la n. 11.

promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti davanti alla relativa Sezione giurisdizionale<sup>129</sup> per la declaratoria di inefficacia, ai sensi dell'art. 2901 c.c., di atti compiuti da un pubblico dipendente nei confronti del quale sono stati eseguiti accertamenti sfociati nell'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile, spetta alla giurisdizione della Corte dei conti<sup>130</sup>. Le Sezioni Unite hanno osservato che *“la (...) natura accessoria e strumentale delle azioni come la revocatoria, consente inoltre di ritenere che esse non sono estranee alle "materie della contabilità pubblica", che l'art. 103 Cost. riserva alla cognizione della Corte dei conti, insieme comunque con le "altre specificate dalla legge" (...) i principi di uguaglianza e di ragionevolezza non sono violati, poiché la responsabilità amministrativo - contabile ha proprie particolarità, che si riflettono anche sulla conservazione della garanzia rappresentata dal patrimonio del debitore; proprio la Corte dei conti è il giudice "naturale", nelle materie della contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge; è un giudice "speciale", ma è stato mantenuto in essere dalla Costituzione; il coinvolgimento di diritti soggettivi, eventualmente anche di terzi, è conseguenza della configurazione come "esclusiva" data alla giurisdizione contabile ancora dalla Costituzione; l'esenzione delle decisioni della Corte dei conti dal ricorso per Cassazione per violazione di legge è stabilita anch'essa dalla Costituzione”*.

Più di recente, con altra pronuncia, la Suprema Corte ha ammesso la *“colegittimazione”* dell'amministrazione danneggiata e del p.m. all'esercizio dell'azione in questione, rispettivamente dinanzi al giudice ordinario e a quello contabile<sup>131</sup>.

## 6. La ritenuta cautelare

L'art. 82 c.g.c.<sup>132</sup>, nell'ambito delle *“azioni a tutela delle ragioni del credito*

---

<sup>129</sup> Nel senso che il giudice competente a esaminare l'azione revocatoria è la Sezione regionale e non quella centrale, quand'anche la responsabilità amministrativa, già accertata dalla prima, sia stata confermata, in appello, dalla seconda, Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, 18 giugno 2019, n. 245.

<sup>130</sup> Cass., Sez. Un., ord. 22 ottobre 2007, n. 22059, seguita da id., 3 luglio 2012, n. 11073.

<sup>131</sup> Cass., Sez. Un., ord. 19 luglio 2016, n. 14792. In senso conforme, Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 70/2019, cit.

*erariale*”, prevede che, qualora l'amministrazione o l'ente danneggiati abbiano, in virtù di sentenza di condanna passata in giudicato per responsabilità amministrativa, ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre amministrazioni o enti, possono richiedere la sospensione del pagamento. Questa deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo.

Lo strumento in questione ha molti elementi in comune con il c.d. fermo amministrativo, previsto dall'art. 69, comma 6, del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, ma, a differenza di quest'ultimo, richiede l'irreversibilità della ragione di credito (sentenza di condanna passata in giudicato). Pertanto, come è stato osservato nei primi commenti, si tratta di un istituto che si colloca, dal punto di vista sistematico, più nell'ambito dell'esecuzione del credito erariale, che tra i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale.

Il provvedimento di ritenuta, secondo quanto stabilisce il secondo comma della norma, può essere impugnato con ricorso nelle forme e nei termini previsti per gli *“altri giudizi ad istanza di parte”* dagli artt. 172 ss. c.g.c.

---

<sup>132</sup> La norma è stata parzialmente modificata, essenzialmente sotto il profilo lessicale, dall'art. 42 del d.lgs. n. 114/2019.



**L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE DI CONDANNA. (ESTENSORI: V.P.G. IADECOLA ARTURO E V.P.G. D'ALESIO SABRINA)**

*Sommario: 1. Le novità introdotte dal Codice di Giustizia Contabile e dal correttivo di cui al d.lgs. n. 114/2019. 2. Le problematiche connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi. 3. I numeri dell'esecuzione.*

*1. Le novità introdotte dal Codice di Giustizia Contabile e dal correttivo.*

Il Codice di Giustizia Contabile, in vigore dal 7 ottobre 2016, ha, com'è noto, previsto il potenziamento delle attività e delle competenze di monitoraggio, vigilanza e consulenza intestate ai Procuratori regionali nella materia che attiene all'esecuzione delle decisioni definitive di condanna della Corte dei conti, delle ordinanze esecutive emesse ai sensi dell'art. 132, comma 3 (rito monitorio), nonché dei provvedimenti emessi ai sensi dell'art.134, comma 4, (giudizio per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie). Anche nel nuovo Codice, così come nelle previgenti disposizioni di cui al d.P.R. n. 260/1998, l'esecuzione delle decisioni della Corte dei conti è rimessa alla esclusiva competenza delle amministrazioni beneficiarie delle pronunce ad esse favorevoli, con un sistema, quindi, che vede il perpetuarsi della scissione tra il soggetto titolare dell'azione risarcitoria (Procura contabile) e quello titolare dell'azione esecutiva (amministrazione creditrice).

Da un punto di vista strutturale l'intervento del Codice nella materia (parte VII–titolo I – capo II-artt. 212-216), lungi dal rappresentare una pedissequa riproduzione delle previgenti disposizioni di cui al d.P.R. n.260/1998, si traduce nella razionale predisposizione di un organico strumentario normativo di immediata operatività applicativa in cui emerge il ruolo del pubblico ministero territorialmente competente quale unico titolare delle funzioni di vigilanza e di monitoraggio delle decisioni di condanna.

L'entrata in vigore delle nuove disposizioni ha comportato, tuttavia, non pochi problemi applicativi e di coordinamento che hanno indotto la Procura generale della Corte dei conti a fornire i primi chiarimenti ai Procuratori regionali.

Tanto è avvenuto con l'Indirizzo di Coordinamento I.C./1/2017/CG del 1° febbraio 2017 le cui indicazioni hanno riguardato, in via preliminare, le problematiche relative alla spedizione delle decisioni di condanna e all'avvio delle attività di esecuzione (artt. 212 e 213 del c.g.c.). Ciò nondimeno, a legislazione vigente, non tutti i problemi sono stati risolti, e il legislatore, con il d.lgs 7 ottobre 2019, n.114, è nuovamente intervenuto con il c.d. correttivo al Codice di Giustizia Contabile con disposizioni che hanno riguardato, altresì, anche il capo del Codice relativo alla esecuzione delle sentenze di condanna. Gli artt. 90 e 91 del correttivo hanno infatti modificato e/o sostituito i commi dell'art. 212, (titolo esecutivo) e dell'art. 214 (attività esecutiva dell'amministrazione o dell'ente danneggiato), prevedendo, in un'ottica di semplificazione, da un lato che la spedizione del titolo esecutivo in forma esecutiva possa farsi soltanto a ciascuna delle parti a favore delle quali è stato pronunciato il provvedimento, e, dall'altro, che il rilascio della copia in forma esecutiva alle amministrazioni interessate debba avvenire d'ufficio, da parte della segreteria della Sezione giurisdizionale, per il tramite del pubblico ministero, al quale le stesse si rivolgono indicando il numero di copie conformi necessarie all'esecuzione del provvedimento. In chiave di coordinamento e di efficacia dell'azione esecutiva l'art.91 del correttivo ha previsto, altresì, che l'amministrazione possa richiedere al Procuratore regionale di conoscere gli esiti degli accertamenti patrimoniali volti a verificare le condizioni di solvibilità del debitore, modificando e integrando al riguardo il comma 3, dell'art. 214 del Codice, dando così attuazione e concretezza alle disposizioni di cui all'art. 216, concernenti l'esecuzione forzata innanzi al giudice ordinario e la sua proficuità.

Con riguardo agli accertamenti patrimoniali, a seguito dell'entrata in vigore del correttivo al Codice di Giustizia Contabile, risultano, peraltro, ampliati i poteri intestati al p.m. contabile che può accedere direttamente, anche mediante collegamento telematico diretto, alla sezione dell'anagrafe tributaria di cui all'art. 7, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n.

605 (comma 2 *bis*, art. 58, c.g.c.)

L'attività di monitoraggio, di vigilanza e di consulenza sull'attività esecutiva dell'amministrazione o dell'ente danneggiato (artt. 214, 215 e 216, c.g.c.) da parte del pubblico ministero territorialmente competente risulta indubbiamente rafforzata rispetto alla previgente disciplina, ancorchè la responsabilità della esecuzione delle sentenze di condanna incomba in via esclusiva sulla stessa amministrazione alla quale spetta la decisione sulle modalità esecutive della riscossione del credito.

Infatti, ai sensi dell'art. 214, comma 5, la riscossione del credito erariale per mano dell'amministrazione titolare del credito può avvenire mediante recupero in via amministrativa, mediante esecuzione forzata di cui al libro III del codice di procedura civile e mediante iscrizione a ruolo ai sensi della normativa concernente, rispettivamente, la riscossione dei crediti dello Stato, degli enti locali e territoriali, le cui attività in dettaglio sono regolate (senza sostanziali elementi di novità rispetto alla disciplina delle sopresse disposizioni di cui al d.P.R. n. 260/1998) dagli artt. 214-216 del Codice.

Circa le modalità di recupero si è riscontrato che, nel corso dell'anno 2019, le singole amministrazioni, nell'ambito dell'attività di esecuzione ad esse demandata, hanno privilegiato quella dell'iscrizione a ruolo, rispetto a quella del recupero in via amministrativa (possibile a anche a mezzo del piano di rateizzazione), fermo restando che secondo i criteri previsti dall'art. 214, comma 3, c.g.c. la scelta attuativa delle modalità di recupero deve essere condotta in ragione dell'entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tal fine rilevante. Ne consegue che, alla luce delle nuove disposizioni, il recupero in via amministrativa non sempre si atteggia come fase sostanzialmente obbligatoria che precede l'accesso all'esecuzione forzata o all'iscrizione a ruolo, non senza considerare che, in ogni caso, la prima modalità di esecuzione non potrebbe trovare applicazione nei casi in cui la sentenza di condanna sia stata emessa nei confronti di un soggetto non legato

all'amministrazione da un rapporto di servizio in senso stretto, come, ad esempio, nel caso di indebite erogazioni di finanziamenti pubblici a favore di soggetti privati.

Una delle tante problematiche ha riguardato la possibilità dell'applicazione cumulativa di più strumenti tra quelli previsti dalle norme vigenti, e, in particolare, quella del recupero in via amministrativa e dell'iscrizione a ruolo, evenienza che però potrebbe risultare particolarmente gravosa per il condannato ed esporre l'ente a diversi contenziosi. In un caso particolare è emerso, infatti, che l'amministrazione è stata condannata alle spese per aver applicato una duplice modalità di recupero per la stessa ragione debitoria, poiché *“I principi ispiratori della normativa (...) certamente non avallano iniziative di recupero inutilmente gravose nei confronti del debitore a carico del quale già pendano, con profitto, azioni di recupero del credito”* (Corte d'appello di Lecce, sent. n. 804/ 2017 del 1° agosto 2017).

Come già evidenziato, il Codice di Giustizia Contabile innova significativamente il ruolo del pubblico ministero, attribuendogli *“la titolarità del potere di esercitare la vigilanza sulle attività volte al recupero del credito erariale”*.

Detto potere comprende la possibilità di *“indirizzare all'Amministrazione o Ente esecutante, anche a richiesta, apposite istruzioni circa il tempestivo e corretto svolgimento dell'azione di recupero in sede amministrativa o giurisdizionale”* (art. 214, comma 6), ed è da ritenersi che gli *“accertamenti patrimoniali finalizzati a verificare le condizioni di solvibilità del debitore e la proficuità dell'esecuzione”*, propedeutici all'esperimento dell'esecuzione forzata innanzi al giudice ordinario di cui all'art. 216, comma 1, possano essere svolti dal pubblico ministero contabile anche ai fini della pianificazione del recupero in via amministrativa (di cui all'art. 215), con particolare riferimento alla eventuale iscrizione di ipoteca sui beni del debitore (di cui all'art. 215, comma 3) e alla valutazione effettuata per l'approvazione del piano di rateizzazione sottoposto

all'approvazione del pubblico ministero dall'amministrazione procedente.

L'attività di consulenza del pubblico ministero prosegue, inoltre, ai sensi del comma 2, dell'art. 216, per tutto il corso della procedura esecutiva innanzi al giudice ordinario, potendo la P.A. procedente sottoporre alla sua valutazione le “problematiche” eventualmente insorgenti.

Una previsione meritevole di rilievo è quella relativa al particolare privilegio di cui gode il credito erariale e al conseguente grado di preferenza da cui il medesimo è assistito in sede di esecuzione. Ed infatti l'art. 216, comma 3 prevede testualmente “*che il credito della p.a. è assistito da privilegio ai sensi dell'art. 2750 del c.c. e che ai fini del grado di preferenza, il privilegio per il credito erariale derivante da condanna della Corte dei conti sui beni mobili e su beni immobili segue, nell'ordine, quelli per i crediti indicati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile.*” Come è stato giustamente osservato “*ciò comporta che l'attore pubblico, proprio per rafforzare la garanzia patrimoniale del credito controverso ha conseguentemente un interesse ad agire qualificato ad ottenere la condanna in sede giudiziale contabile e ciò anche in presenza di un sovrapponibile giudicato civile per i medesimi importi risarcitori, che di tale privilegio non dispongono*” (cfr. Corte conti Sez.giur.reg. Lombardia n. 334/2019).

Tornando al potere di vigilanza è, tuttavia, opportuno evidenziare che se, per un verso, il detto potere è esteso a tutte le amministrazioni titolari del credito erariale, per altro verso, sono escluse dal potere di indirizzo quelle statali o ad esse equiparate, le quali “*per l'esecuzione delle sentenze di condanna, si avvalgono, in luogo dell'attività di indirizzo prevista dal comma 6, della consulenza e, per le esecuzioni dinanzi al giudice ordinario, del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e delle altre leggi speciali in materia*” (art. 214, comma 7). Ciò nondimeno anche con riferimento alle amministrazioni statali l'Indirizzo di Coordinamento della Procura generale del febbraio 2017 ritiene opportuno che sia mantenuto un ruolo di supervisione

sull'andamento delle stesse da parte del pubblico ministero territorialmente competente.

Nel nuovo Codice permangono e, anzi, sono ulteriormente rafforzati, i poteri del p.m. di monitoraggio e di vigilanza sulle singole procedure di recupero da parte delle amministrazioni in capo alle quali incombe un obbligo di tempestivo avvio (art. 214, comma 3, e art. 215, comma 2 - che riproduce il testo dell'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 260/1998 con specifico riferimento al recupero con ritenuta) e di contestuale comunicazione al Procuratore regionale dell'attività di esecuzione ( cfr. art. 214, comma 2 - riproducente il testo dell'art. 7, primo periodo, del d.P.R. n. 260/1998 cit. - in base al quale *“il titolare dell'ufficio designato comunica tempestivamente al Procuratore regionale territorialmente competente l'inizio della procedura di riscossione e il nominativo del responsabile del procedimento”*).

L'attività di monitoraggio sull'andamento della singola procedura (e, quindi, delle procedure nel loro complesso) avviene con le modalità di cui all'art. 214, comma 8, in base al quale *“decorsi tre mesi dalla chiusura dell'esercizio di ciascun anno finanziario, il responsabile del procedimento trasmette al pubblico ministero territorialmente competente un prospetto informativo che, in relazione alle decisioni di condanna pronunciate dalla Corte dei conti, indica analiticamente le partite rimosse e le disposizioni prese per quelle che restano da riscuotere, distintamente tra quelle per le quali è in corso il recupero in via amministrativa, quelle per le quali sia stata avviata procedura di esecuzione forzata e quelle iscritte a ruolo di riscossione. Al prospetto informativo sono allegati i documenti giustificativi dell'attività svolta”*.

Sotto questo profilo e venendo agli aspetti operativi, è emerso che le Procure regionali (che hanno a loro volta adottato delle Linee Guida per l'esecuzione delle sentenze) al fine di agevolare l'attività delle amministrazioni nell'acquisizione dei dati e delle informazioni sullo stato dei recuperi da comunicare ai pubblici ministeri, si sono avvalse nella maggior parte di casi,

anche nell'anno 2019, di analoghi prospetti informativi, aggiornati alla luce di tutte le prescrizioni previste dalla nuova normativa, che il responsabile del procedimento individuato dalla singola amministrazione deve di volta in volta compilare, indicando gli importi da recuperare, le modalità del recupero, lo stato del recupero e il motivo del mancato recupero, curando poi la relativa trasmissione alle Procure regionali per il monitoraggio e la vigilanza sull'attività esecutiva dell'ente. La relativa modulistica consente l'aggiornamento delle partite contabili riscosse e da riscuotere, aperte su ogni provvedimento decisionale di condanna e su ogni singolo condannato, ed è generalmente accompagnata da note informative del funzionario responsabile sullo stato di esecuzione delle procedure. Giova, tuttavia, evidenziare che la tempistica prevista dal legislatore - “*decorsi tre mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario*” - (cfr. art. 214 , comma 8, c.g.c., non modificata dal correttivo) mal si concilia con la necessità di poter acquisire in tempo utile i dati completi sullo stato dei recuperi effettuati nell'anno di riferimento, i quali, nella migliore delle ipotesi, sarebbero disponibili non prima del 31 marzo dell'anno successivo, con inevitabili ripercussioni sui dati statistici finali sull'effettivo ammontare dei recuperi che le Procure regionali devono trasmettere annualmente alla Procura generale della Corte dei conti a fini statistici.

*2. Le problematiche connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi.*

Problematiche ulteriori, in sede di esecuzione, possono venire in rilievo nel caso in cui l'amministrazione debba portare ad esecuzione un titolo esecutivo nei confronti del debitore deceduto. In tal caso, l'attività consulenziale del pubblico ministero titolare del potere di vigilanza sulle attività volte al recupero del credito erariale può svolgere un ruolo importante nell'interpretazione delle norme che riguardano questa specifica forma di esecuzione anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali che si sono formati nella materia *de qua*.

Come è noto, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994 l'azione di responsabilità amministrativo - contabile ha natura personale e il debito si trasmette agli eredi solo in caso di illecito arricchimento. Conseguentemente, in

caso di decesso del presunto responsabile, il giudice non può che procedere alla declaratoria di estinzione del giudizio, salvo che la Procura regionale non abbia proceduto alla riassunzione del giudizio nei confronti degli eredi nell'ipotesi dell'illecito arricchimento del *dante causa* e del conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi.

I limiti della trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio sono ribaditi anche dall'art. 188 del Codice di Giustizia Contabile, secondo cui l'estinzione del procedimento di appello o di revocazione per i motivi di cui all'art. 202, comma 1, lettere f) e g) fa passare in giudicato la sentenza impugnata, ferma restando la disciplina dei limiti della trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio. Ne consegue che, poiché il debito si trasmette agli eredi solo nell'esclusiva ipotesi di un loro illecito arricchimento, solo in questo caso l'amministrazione potrà procedere al relativo recupero. Pertanto, ove venga dichiarata l'estinzione del giudizio di appello, il passaggio in giudicato della sentenza di condanna resa nel primo grado di giudizio, comporta, nei limiti suesposti, l'eseribilità della procedura esecutiva nei confronti degli eredi da parte dell'ente esecutante che potrà avvalersi in sede esecutiva, ambito in cui si spostano tutte le questioni relative all'illecito arricchimento, delle stesse presunzioni probatorie e degli stessi principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti in sede cognitiva, e cioè allorquando il giudizio di responsabilità amministrativo - contabile sia proseguito a seguito della riassunzione nei confronti degli eredi. Occorre, tuttavia, evidenziare sin da ora, che, contrariamente a quanto ritenuto dalle stesse amministrazioni, la trasmissione del debito agli eredi non è automatica, cosicché eventuali controversie che dovessero insorgere nella fase esecutiva saranno di competenza del giudice ordinario quale giudice dell'esecuzione, o del giudice contabile in caso di *actio negatoria*. (cfr. *infra*)

Sulla questione dell'indebito arricchimento degli eredi la giurisprudenza contabile ha, infatti, fissato canoni generali di estrema chiarezza, da ultimo ribaditi nella sentenza della Sezione giurisdizionale Lazio n. 61 del 2017, che, nel



richiamare autorevoli precedenti, ha affermato che in linea di principio, non è configurabile una presunzione *iuris et de iure* di arricchimento indebito degli eredi del responsabile, come se la trasmissione di responsabilità dal *dante causa* agli aventi diritto fosse automatica, essendo, tuttavia, configurabile una presunzione *iuris tantum*, a fronte della quale l'erede può fornire prova contraria, dimostrando la mancanza dell'arricchimento o che esso non ha carattere antigiusuristico (cfr. Sezioni riunite della Corte dei conti, 12 gennaio 1999, n. 1 e 11 dicembre 1996, n. 74, nonché Corte conti, Sez. II app., 25 giugno 2008, n. 214). In tale quadro, è stato anche precisato che “*l'indebito arricchimento degli eredi, al quale il legislatore ha subordinato la trasmissibilità del debito per responsabilità amministrativa, non costituisce oggetto di prova da parte del requirente contabile, dovendosi invero ritenere che spetti agli aventi causa dimostrare che dall'illecito non sia derivato alcun loro vantaggio patrimoniale*” (Corte dei conti, Sez. II app., 21 novembre 2006, n. 394). In particolare, la ridotta consistenza patrimoniale dell'eredità relitta, ovvero il fatto che il *de cuius* abbia lasciato soltanto beni acquistati prima del suo illecito arricchimento, sono circostanze inidonee a superare la presunzione di indebito arricchimento degli eredi, dovendosi al riguardo osservare che, in presenza di un profitto illecito, anche un minor passivo ereditario configura il presupposto in questione, giacché quello che perviene agli eredi è, pur sempre, un patrimonio arricchito (Corte conti, Sez. II app., 30 gennaio 2014, n. 947). Alla luce di questi principi, in tema di responsabilità degli eredi indebitamente arricchitisi a seguito dell'illecita locupletazione realizzata dal *dante causa* in frode dell'amministrazione, il p.m. contabile ha l'onere di provare il fatto dell'acquisizione illecita, conseguendo a ciò, in base a presunzioni semplici ai sensi dell'art. 2729 c.c., anche la prova del carattere indebito dell'arricchimento realizzato dagli eredi e spettando, quindi, agli stessi eredi di darne la prova contraria (*ex multis*, cfr. Corte dei conti Sez. I app., 17 settembre 2001, n. 266; Id., 12 maggio 1998, n. 127; SS.RR., n. 1/1999, cit.) anche nell'ipotesi di accettazione dell'eredità con il beneficio dell'inventario

(SS.RR., n. 74/1996, cit.; Sez. II app., 11 marzo 1998, n. 83; Sez. I app., 19 dicembre 2005, n. 413).

Diverso è il caso della trasmissibilità del debito agli eredi allorquando la sentenza definitiva di condanna sia stata pronunciata nei confronti del *de cuius* e venga portata ad esecuzione nei confronti degli eredi. Risulta, infatti, che assai spesso l'esecuzione delle sentenze di condanna da parte della P.A., invece di essere tempestiva, si protrae per tempi lunghi, con la conseguenza che, nel *medio tempore*, possa verificarsi il decesso del responsabile. In tal caso, laddove sia stata promossa una controversia per far constatare l'assenza dei presupposti per la trasmissibilità del debito del proprio *dante causa* davanti al giudice dell'esecuzione (per accertare ad es. di non essere erede per aver rinunciato all'eredità) e, quindi, nel caso che la contestazione cada in *executivis*, la controversia volta a far valere l'assenza di un titolo esecutivo, viene rimessa alla competenza del giudice ordinario anche se la condanna da portare ad esecuzione è una sentenza pronunciata da un giudice speciale come nel caso della Corte dei conti.

Questi sono i principi affermati dai recenti arresti della Cassazione che con decisione Sez. III 29 novembre 2018, n. 30856 ha da ultimo ribadito quanto già espresso dalle Sezioni unite con la pronuncia n. 19280 del 2018, *secondo cui in tema di responsabilità amministrativa, anche quando il debito risarcitorio del pubblico dipendente sia stato accertato dal giudice contabile con sentenza passata in giudicato, la trasmissibilità agli eredi si verifica soltanto nei casi in cui il fatto illecito abbia non soltanto arrecato un danno all'erario, ma anche procurato al dante causa, autore dello stesso, un illecito arricchimento* (v. Cass. Sez. Un. n. 4332 del 2008), *il che richiede che tale presupposto – così come il conseguente indebito arricchimento degli eredi – sia stato “accertato nel giudizio dinanzi al giudice contabile”, salvo il caso in cui venga attivato un giudizio di esecuzione innanzi al giudice ordinario competente a decidere la sussistenza dei presupposti della trasmissione del debito.*

Di tali principi ha fatto applicazione anche la giurisprudenza della Corte dei conti nell'ambito di un giudizio di opposizione all'esecuzione a una cartella di pagamento da parte degli eredi di un soggetto condannato dal giudice contabile il cui credito erariale non era stato integralmente recuperato in capo al *de cuius*. L'opposizione veniva proposta ai sensi dell'art. 615 del c.p.c. innanzi al Tribunale di Reggio Calabria ma questi dichiarava il difetto di giurisdizione a favore della Corte dei conti presso la quale il giudizio veniva riassunto. In applicazione dei principi sopra richiamati il giudice contabile dichiarava il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario, affermando in conformità agli indirizzi della Cassazione *“che tutte le questioni concernenti il problema se esista o meno un titolo esecutivo possono riguardare soltanto la legittimità dell'esecuzione ai sensi dell'art. 615 c.p.c., ma non la giurisdizione la quale, nella esecuzione forzata per crediti di somme di denaro è sempre attribuita al giudice ordinario dell'esecuzione”* (cfr. Corte dei conti Sez. giur. reg. Calabria n. 233/2019).

Di segno opposto, ma perché diverso era l'oggetto dell'accertamento, è stata la decisione n. 44/2019 resa dalla Corte di conti della Sezione giurisdizionale regionale della Sardegna. La Sezione ha esaminato il ricorso di un erede il quale chiedeva che fosse accertato che il debito risarcitorio a carico del *dante causa*, derivante dalla sentenza definitiva di condanna della Corte di conti, non fosse trasmesso agli eredi, e, per l'effetto che fosse dichiarata l'inesistenza del diritto da parte della P.A. a procedere (anche per il tramite dell'Agenzia delle Entrate) nei suoi confronti e, quindi, che fosse dichiarato nullo l'atto di intimazione dell'Agenzia delle Entrate. Il giudicante rilevava che nel caso di specie si trattava di giudizio ad istanza di parte inquadrabile tra quelli disciplinati dagli artt. 172 e 176 del c.g.c., normativa che sostanzialmente riproduce la previsione dell'art. 58, comma 1, del r.d. n. 1038/1933 alla quale veniva ricondotto il *genus* delle azioni accertamento negativo di responsabilità e, nel cui ambito, vengono generalmente ricomprese le azioni proposte dagli

eredi al fine di ottenere la declaratoria della insussistenza nei loro confronti delle condizioni legittimanti la trasmissione del debito risarcitorio accertato in capo al *dante causa*. La Sezione ha quindi reputato che la fattispecie rientrasse nella giurisdizione del giudice contabile, alla luce della giurisprudenza della Cassazione secondo cui il discrimine con la giurisdizione del giudice ordinario viene individuato nella circostanza che si controverta o meno sull'assenza di un titolo esecutivo. Nel caso in esame il giudicante ha osservato che con il ricorso *de quo*, pur rubricato “*ricorso in opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c ed ex art. 173 c.g.c*”, si chiedeva che venisse accertato e dichiarato che il debito risarcitorio non si trasmettesse agli eredi, non essendoci i presupposti richiesti dalla legge. In conclusione nella fattispecie non si trattava tanto di opposizione all'esecuzione ma di un atto introduttivo di un giudizio di cognizione avente ad oggetto l'accertamento della sussistenza o meno dei presupposti richiesti dall'art.1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 (illecito arricchimento del *de cuius* e indebito arricchimento degli eredi) per la trasmissibilità agli eredi del debito derivante da fattispecie di responsabilità amministrativa attratta alla giurisdizione della Corte dei conti.

In definitiva, alla luce degli ultimi arresti della Cassazione la problematica sulla ripartizione della giurisdizione fra giudice ordinario e contabile può così risolversi: “*il giudizio di opposizione conseguente all'esecuzione di una sentenza di condanna della Corte dei Conti... ove sia fatta valere l'assenza di un titolo esecutivo (ad es. per mancanza della qualità di erede) ... resta nell'ambito di cognizione del giudice ordinario*”..., mentre la questione sulla “*competenza ad accertare la sussistenza del doppio presupposto dell'illecito arricchimento del de cuius e dell'indebito arricchimento degli eredi ... va risolta nel senso della giurisdizione contabile*” (così Corte dei conti Sez. giur. reg. Sardegna, n. 44/2019 che richiama testualmente Cass. civ. Sez. III n. 30856 del 19.07.2018 che, a sua volta, rinvia al principio enunciato in Cass. civ. Sez. Un. n. 19280/2018).

### *3. I numeri dell'esecuzione*

Pur tenendo conto delle difficoltà operative in cui versa l'amministrazione creditrice nel recupero degli importi indicati nelle sentenze di condanna, occorre, nondimeno, evidenziare che nel corso dell'anno 2019, l'importo recuperato è stato pari ad euro 30.793.531,82.

Tuttavia è utile evidenziare che con riferimento al periodo 2015 – 2019 l'importo complessivamente recuperato è pari ad euro 299.061.268,10.

## **9 - PROFILI DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA NELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME (ESTENSORE: V.P.G. FRANCESCO LOMBARDO)**

### *Premessa*

I beni demaniali possono formare oggetto di diritti in favore di terzi solo nei modi e nei limiti stabiliti dalle norme di diritto pubblico, con conseguente esclusione della disciplina del diritto comune dettata dall'articolo 823 c.c. Riguardo ai modi di utilizzo dei beni disciplinati dal diritto pubblico, una speciale attenzione merita la concessione amministrativa, normalmente configurata come concessione - contratto.

È una fattispecie complessa risultante dalla convergenza di un atto unilaterale autoritativo, appunto la concessione, e di una convenzione integrativa del suo contenuto, di natura privatistica, vale a dire un rapporto contrattuale bilaterale, fonte di obblighi e diritti reciproci dell'ente concedente e del privato concessionario.

La giurisprudenza ha più volte chiarito che il beneficiario di una concessione della PA assume, in virtù dell'utilità pubblica cui è asservito il bene, il ruolo di sostituto del concedente (c.d. "avvalimento sostitutivo") e, relativamente ai poteri pubblici trasferitigli in forza del provvedimento concessorio, è egli stesso soggetto investito di una pubblica funzione. Sicché, l'utilizzatore a titolo particolare di un bene pubblico in forza di un atto concessorio è titolare, nei confronti dei terzi, di un diritto di esclusione dall'utilizzazione dello stesso bene, tutelabile sia con i mezzi e le azioni proprie del diritto comune, che con i poteri di "autotutela esecutiva".

Nei confronti della PA concedente, per contro, il concessionario è titolare di un interesse legittimo al rispetto delle norme di legge, qualora essa intenda incidere sul rapporto concessorio mediante l'esercizio di poteri autoritativi, ad esempio annullando o revocando la concessione.

Va sottolineato, a questo punto, che la regolamentazione normativa della "concessione di beni pubblici di rilievo economico" non è appannaggio esclusivo

del legislatore nazionale.

Hanno, infatti, una notevole influenza in materia i principi generali dell'ordinamento dell'Unione Europea, derivanti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito TFUE), i quali impongono alle PA la scelta del concessionario tramite l'espletamento di una procedura comparativa ad evidenza pubblica, finalizzata alla ponderata valutazione delle offerte presentate dai soggetti interessati.

Un riflesso di questo *trend* normativo è la penetrazione nel diritto interno della nozione europea di “contratto di concessione pubblica”, legata non tanto alla denominazione nazionale dell'atto quanto piuttosto alla sua idoneità ad attribuire un vantaggio competitivo al beneficiario. Si spiega, in tal modo, l'attenzione alla scelta del contraente la quale, nella visione europea, è un passaggio fondamentale per la tutela e per la valorizzazione della concorrenza. Del resto, le libertà di stabilimento e di circolazione dei servizi sarebbero soltanto petizioni di principio se fossero contraddette da comportamenti discriminatori che impediscano agli operatori economici una partecipazione in condizione di parità alle occasioni di vantaggio economico create dalle attività delle PA.

Tanto ciò è vero che il 14 aprile 2000 la Commissione europea ha diramato una nota, poi richiamata e fatta propria da due circolari del Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'1 marzo e del 6 giugno 2002, in cui si chiarisce che i principi di evidenza pubblica, da attuare in modo proporzionato e congruo all'importanza della fattispecie, devono essere applicati in via diretta e *self-executing* in quanto desumibili dal TFUE e si estendono anche alle fattispecie non contemplate da specifiche disposizioni unitarie.

Le due circolari hanno precisato che, quale che sia il regime applicabile, tutte le concessioni sono soggette all'articolo 49 TFUE ed ai principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea in tema di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, mutuo riconoscimento e

proporzionalità. In particolare, il principio di trasparenza, correlato a quello di non discriminazione, impone di garantire condizioni di effettiva concorrenza e di pubblicizzare adeguatamente l'intenzione della PA di conferire una concessione; la pubblicità deve assicurare le informazioni necessarie affinché potenziali concessionari siano in grado di valutare il loro interesse a partecipare alla procedura, quali l'indicazione dei criteri di selezione e attribuzione, l'oggetto della concessione, le prestazioni attese dal concessionario e la durata del rapporto concessorio.

### **Il punto di vista della magistratura amministrativa e la Direttiva Bolkestein**

In piena coerenza con questa visione sovranazionale, il Consiglio di Stato afferma ormai costantemente che i procedimenti amministrativi strumentali al conferimento di concessioni di beni pubblici devono svolgersi ad evidenza pubblica e con modalità tali da agevolare una reale, trasparente e non discriminatoria competizione tra i soggetti economici abilitati alla partecipazione.

Un tale orientamento trova oggi conferma e viene ulteriormente sviluppato dal TAR Trieste con la sentenza 5 luglio 2017, n. 235 e dal decreto correttivo al codice degli appalti (d. lgs. 56/2017).

Il Giudice friulano – prendendo le mosse dal parere del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi n. 1505/2016, reso su uno schema di decreto modificativo della peculiare disciplina di settore (art. 18 comma 1, Legge 84/1994), nel quale la Suprema magistratura amministrativa ha osservato che “*se è vero che nella fattispecie pare trattarsi di un classica concessione di bene pubblico (demaniale) e non quindi di una concessione di servizi*”, è altresì vero che “*la necessità di applicare i principi di matrice europea di trasparenza, non discriminazione, proporzionalità nelle procedure di assegnazione appare particolarmente pregnante ed ineludibile, cosicché non appare consentito meramente replicare, seppur con qualche significativo aggiustamento in termini di pubblicità, un impianto contrassegnato da ben diverse finalità e tradizionalmente operante in ben altro contesto (oltre che in una realtà*



*economico-produttiva risalente)*” – è pervenuto alla conclusione che la mera pubblicazione dell’istanza di rilascio della concessione all’Albo pretorio di un piccolo Comune costituisce un “*simulacro formale di pubblicità*”, del tutto inadeguata per un’effettiva apertura al mercato.

Il TAR triestino, però, si spinge oltre e, richiamando un precedente partenopeo (TAR Napoli, sent. 23 aprile 2010, n. 2085, nella quale si afferma che alle concessioni di beni pubblici di rilevanza economica devono applicarsi i principi discendenti dall’art. 81 del Trattato UE e dalle Direttive comunitarie in materia di appalti), accoglie la tesi della società ricorrente circa la violazione “*dei principi nazionali e comunitari in materia di evidenza pubblica e libera concorrenza*”.

Vale la pena precisare che la questione decisa dal TAR risale ad una vicenda del 2014, precedente, quindi, al vigente codice degli appalti (d.lgs. 50/2016) ed al recente suo decreto correttivo (d. lgs. 56/2017) che sembrano aver detto parole chiare sul tema.

Invero, leggendo velocemente l’art. 3 d. lgs. 50/2016, l’interprete potrebbe essere indotto a ritenere, frettolosamente, che l’ambito oggettivo di applicazione del codice degli appalti sia limitato ai cosiddetti “contratti passivi” della Pubblica amministrazione, ossia quei contratti che comportano per il soggetto aggiudicatore l’esborso di risorse; sennonché, già con parere 855/2016 emesso dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo del nuovo codice degli appalti, il Supremo Organo consultivo aveva osservato che “*la delega, pur prevedendo un riordino a vasto raggio, non ha incluso anche i contratti attivi della pubblica amministrazione (a titolo di esempio, locazioni, concessioni demaniali). Né ad essi sono applicabili in via diretta i principi dettati dal codice per i ‘contratti esclusi’, atteso che l’art. 4 del codice (come già del resto l’art. 27 del (pre)vigente codice) si riferisce ai soli contratti ‘relativi a lavori, servizi, forniture’ che siano esclusi in tutto o in parte dal codice, e non anche ad altre tipologie. E tuttavia non sembra dubbio che i principi del codice a tutela della*

*concorrenza siano applicabili ‘per analogia’ anche ai contratti attivi della p.a. È perciò auspicabile che, in sede di futura implementazione del codice, vi si possa includere, con legge del Parlamento o con decreto delegato previo principio di delega, un nucleo di principi applicabili in via diretta e, non per sola analogia, pure ai contratti attivi, quali quelli comunitari a tutela della concorrenza o quelli sul possesso dei requisiti morali dei contraenti privati”.*

Sul punto, è intervenuto nuovamente il Consiglio di Stato, in sede di parere sullo schema di decreto correttivo al Codice (n. 782/2017) che, ribadendo quanto osservato nel precedente sopra riportato (“... *l’auspicio che in futuro il codice degli appalti potesse diventare il codice dei contratti pubblici tout court, compresi quelli ‘attivi’ ancora regolati dalla legislazione di contabilità di Stato, auspicio non immediatamente traducibile in un riordino dei contratti attivi nel codice, mancando in tal senso un principio espresso di delega*”), ha precisato che “*non si dubita che, oltre a doversi rispettare eventuali specifiche regole contenute nella legislazione di contabilità di Stato e nelle discipline settoriali, vanno rispettati i principi generali di tutela della concorrenza e parità di trattamento. L’art. 1, lett. n) della legge delega, pone tra i criteri direttivi quello della individuazione dei contratti esclusi dall’ambito di applicazione del codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione. Il principio di delega è stato già interpretato, dal codice, nel senso che, oltre a individuarsi i contratti esclusi, vada per essi dettato un nucleo minimo di principi applicabili e a tanto provvede l’art. 4 del codice. Non vi è dubbio che i contratti attivi rientrino tra i contratti esclusi*”.

Con d. lgs. 19 aprile 2017, n. 56, pubblicato in G.U. n. 103, S.O. n. 22 (entrato in vigore il 20 maggio 2017), il Legislatore delegato ha accolto i suggerimenti del Supremo consesso, modificando con l’art. 1 la rubrica del d. lgs. 50/2016, che dà “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della

disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”, diventa “Codice dei contratti pubblici”, e con l’art. 5 si è modificato l’art. 4 d. lgs. 50/2016 prevedendo che “*dopo le parole: ‘lavori, servizi e forniture,’ sono inserite le seguenti: ‘dei contratti attivi’*”.

Dal 20 maggio 2017, pertanto, l’art. 4 del Codice dei Contratti Pubblici ha questo tenore testuale: “*L’affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall’ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell’ambiente ed efficienza energetica*”.

Si tratta di una precisazione “non innovativa” dell’ordinamento, poiché, come si è sopra visto, l’applicazione di quei principi ai contratti attivi già risiede nel regolamento di contabilità di stato secondo cui, ai sensi dell’art. 3, comma 1 r.d. 2440/1923, “*i contratti dai quali derivi un’entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, salvo che per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinare con il regolamento, l’amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione ovvero nei casi di necessità alla trattativa privata*”.

Non di meno, ancora oggi le Pubbliche amministrazioni sono restie a prendere atto degli orientamenti giurisprudenziali e dei chiari disposti normativi di cui sopra ed a procedere ad affidare le concessioni di beni pubblici nel rispetto dei principi di economicità, parità di trattamento, trasparenza e pubblicità, svolgendo non dei “simulacri di gara”, ma delle vere e proprie procedure competitive ed aprendo al mercato un settore i cui interessi economici (anche per il pubblico erario) non sono indifferenti.

La Direttiva Bolkestein 2006/123/CE, tanto detestata dai concessionari di stabilimenti balneari e di fatto disapplicata da diverse leggi italiane, dispone che le concessioni demaniali marittime siano assegnate con gara pubblica. Finora,

però, la normativa europea è stata “aggirata” con il sistema delle proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime, previste prima dalla legge 221/2012 fino al 31 dicembre 2020 e poi dalla legge di bilancio 145/2018 per altri 15 anni dalla data di entrata in vigore della stessa legge, ovvero fino al 31 dicembre 2033.

Proroghe che ora sono state dichiarate illegittime dalla **sentenza n. 7874 della Sezione Sesta del Consiglio di Stato, pubblicata il 18 novembre 2019**. La decisione riguarda il caso di una concessione nel Comune di Santa Margherita Ligure. Una società privata aveva fatto ricorso alla magistratura amministrativa a seguito del rifiuto del Comune di indire una gara pubblica su una concessione demaniale, confermando l’assegnazione alla società già concessionaria.

Con la prefata sentenza, il Consiglio di Stato, applicando la normativa e la giurisprudenza dell’Unione europea, ha stabilito che le leggi nazionali italiane che prevedono proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime, poiché illegittime, vanno disapplicate dai Comuni.

Richiamando precedenti pronunce, il Consiglio di Stato ha sottolineato che *“con la concessione di area demaniale marittima si fornisce un’occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato, tale da imporre una procedura competitiva ispirata ai ricordati principi di trasparenza e non discriminazione”* (Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168 e Cons. Stato, Sez. VI, 31 gennaio 2017, n. 394).

È stata, poi, richiamata la decisione della Corte di giustizia UE, nella sentenza Sez. V, 14 luglio 2016 (in cause riunite C-458/14, Promoimpresa S.r.l. e C-67/15, Mario Melis e altri), secondo la quale *“l’articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di*

*qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati”.*

Pertanto, il Consiglio di Stato ha stabilito che la proroga *ex lege* delle concessioni demaniali aventi natura turistico-ricreativa non può essere generalizzata, dovendo la normativa nazionale ispirarsi alle regole dell’Unione europea sulla indizione delle gare.

Prima ancora della prefata sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 2016, la giurisprudenza aveva già largamente aderito all’interpretazione dell’art. 37 cod. nav. che privilegia l’esperimento della selezione pubblica nel rilascio delle concessioni demaniali marittime, derivante dall’esigenza di applicare le norme conformemente ai principi comunitari in materia di libera circolazione dei servizi, di *par condicio*, di imparzialità e di trasparenza, derivanti dalla direttiva 123/2016, essendo pacifico che tali principi si applicano anche a materie diverse dagli appalti, in quanto riconducibili ad attività, suscettibili di apprezzamento in termini economici.

In tal senso, si era del resto espresso, già da tempo risalente, il Consiglio di Stato che aveva ritenuto applicabili i detti principi “*anche alle concessioni di beni pubblici, fungendo da parametro di interpretazione e limitazione del diritto di insistenza di cui all’art. 37 del codice della navigazione*”, sottolineando che “*la sottoposizione ai principi di evidenza trova il suo presupposto sufficiente nella circostanza che con la concessione di area demaniale marittima si fornisce un’occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato, tale da imporre una procedura competitiva ispirata ai ricordati principi di trasparenza e non discriminazione*”(cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168 e, nello stesso senso, in epoca più recente, Cons. Stato, Sez. VI, 31 gennaio 2017, n. 394 più sopra citati), segnalando l’esigenza di una effettiva ed adeguata pubblicità per aprire il confronto concorrenziale su un ampio ventaglio di offerte (cfr., in epoca ancora antecedente ed in via generale, Cons. Stato, Sez. VI, 15 febbraio 2002, n. 934).

La Corte di giustizia, più specificamente, chiamata a pronunciarsi sulla

portata dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (cd. Bolkestein) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva servizi), ha affermato, in primo luogo, che le concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo rientrano, in linea di principio, nel campo di applicazione della suindicata direttiva, restando rimessa al Giudice nazionale la valutazione circa la natura “scarsa” o meno della risorsa naturale attribuita in concessione, con conseguente illegittimità di un regime di proroga *ex lege* delle concessioni aventi ad oggetto risorse naturali scarse, regime ritenuto equivalente al rinnovo automatico delle concessioni in essere, espressamente vietato dall'art. 12 della direttiva.

In secondo luogo, la Corte di giustizia ha affermato che, per le concessioni alle quali la direttiva non può trovare applicazione, l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) osta a una normativa nazionale, come quella italiana oggetto dei rinvii pregiudiziali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentino un interesse transfrontaliero certo.

Sul piano interno, come è stato chiarito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. V, 11 giugno 2018, n. 3600; Sez. VI, 10 luglio 2017, n. 3377 e 13 aprile 2017, n. 1763), in seguito alla abrogazione, ai sensi dell'art. 1, comma 18, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194 convertito con l. 26 febbraio 2010, n. 25, del “diritto di insistenza” di cui al secondo periodo del secondo comma dell'art. 37 del Codice della navigazione – “*è altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze*” –, l'amministrazione che intenda procedere a una nuova concessione del bene demaniale marittimo con finalità turistico-ricreativa, in aderenza ai principi eurounitari della libera di circolazione dei servizi, della *par condicio*, dell'imparzialità e della trasparenza, è tenuta ad indire una procedura selettiva e a dare prevalenza alla proposta di gestione privata del bene che offra maggiori

garanzie di proficua utilizzazione della concessione e risponda a un più rilevante interesse pubblico, anche sotto il profilo economico; sicché, a fronte dell'intervenuta cessazione del rapporto concessorio, il titolare del titolo concessorio in questione può vantare un mero "interesse di fatto" a che l'amministrazione proceda ad una nuova concessione in suo favore e non già una situazione qualificata in qualità di concessionario uscente, con conseguente inconfigurabilità di alcun obbligo di proroga *ex lege* o motivazionale dell'amministrazione.

Ne deriva che l'operatività delle proroghe disposte dal legislatore nazionale non può che essere esclusa in ossequio alla pronuncia del 2016 del Giudice eurounitario, comportante la disapplicazione dell'art. 1, comma 18, d.l. n. 194/2009 e dell'art. 34-*duodecies*, d.l. 179/2012 (proroga *ex lege* delle concessioni fino al 31 dicembre 2020), di talché, la proroga legale delle concessioni demaniali in assenza di gara non può avere cittadinanza nel nostro ordinamento, come del resto la giurisprudenza nazionale ha in più occasioni già riconosciuto (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 2019, n. 1368).

In conclusione, alla luce di un consolidato indirizzo giurisprudenziale del Giudice amministrativo, non è in alcun modo consentita una proroga automatica *ex lege* di una concessione demaniale marittima.

Ciò significa che anche la più recente proroga legislativa automatica delle concessioni demaniali in essere fino al 2033, provocata dall'articolo unico, comma 683, l. 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) – che così testualmente recita: *“Al fine di garantire la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese, e tutelare l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari, le concessioni di cui al comma 682, vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26*

*febbraio 2010, n. 25, nonché quelle rilasciate successivamente a tale data a seguito di una procedura amministrativa attivata anteriormente al 31 dicembre 2009 e per le quali il rilascio è avvenuto nel rispetto dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, o il rinnovo è avvenuto nel rispetto dell'articolo 2 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici...*” – rievoca norme nazionali già dichiarate in contrasto con l'ordinamento eurounitario dalla Corte di giustizia nel 2016, determinando una giuridicamente improbabile reviviscenza delle stesse; a maggior ragione ciò, dopo il recente intervento della Corte di giustizia UE che, nella sentenza 30 gennaio 2018, causa C-360/15 Visser, ha individuato la platea dei soggetti coinvolti dalla opportunità di pretendere l'assegnazione della concessione demaniale solo all'esito dello svolgimento di una procedura selettiva.

A tal proposito, va ancora rammentato che la non applicazione della disposizione interna contrastante con l'ordinamento comunitario costituisce un potere-dovere, per il Giudice nazionale, che opera anche d'ufficio (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 28 febbraio 2018, n. 1219), al fine di assicurare la piena applicazione delle norme comunitarie, aventi un rango preminente rispetto a quelle dei singoli Stati membri (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 3 maggio 2019 n. 2890) e tale dovere sussiste indipendentemente dal fattore temporale e quindi dalla mera circostanza che la norma interna confliggente sia precedente o successiva a quella comunitaria (cfr. Corte giustizia 9 marzo 1978, causa 106/77).

Allo stesso modo, le statuizioni della Corte di giustizia, le quali chiariscono il significato e la portata di una norma del diritto dell'Unione, possono e devono essere applicate anche a casi diversi rispetto a quelli oggetto del rinvio, aventi le stesse caratteristiche di quello che ha dato origine alla decisione della Corte (cfr. Corte Cost., ord. 23 giugno 1999, n. 255 e 23 aprile 1985, n. 113; Cass., Sez. I, 28 marzo 1997, n. 2787).



Occorre aggiungere che è ormai principio consolidato in giurisprudenza quello secondo il quale la disapplicazione (*rectius*, non applicazione) della norma nazionale confliggente con il diritto eurounitario – a maggior ragione se tale contrasto è stato accertato dalla Corte di giustizia UE – costituisce un obbligo per lo Stato membro in tutte le sue articolazioni e, quindi, anche per l'apparato amministrativo e per i suoi funzionari, qualora sia chiamato ad applicare la norma interna contrastante con il diritto eurounitario (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2006, n. 3072; Sez. V, 5 marzo 2018, n. 1342; Corte costituzionale 21 aprile 1989, n. 232; Corte di giustizia 22 giugno 1989, C-103/88 Fratelli Costanzo, nonché Corte di giustizia 24 maggio 2012, C-97/11 Amia).

Ne consegue, come logico corollario giuscontabilistico, che i dirigenti e i funzionari amministrativi che applichino la legge nazionale o regionale in contrasto con la norma del diritto europeo rimangono soggetti alle responsabilità amministrative connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo e questo offre lo spunto per introdurre la tematica del conseguente danno erariale.

### **Ricadute in tema di responsabilità amministrativo-contabile**

Anche la giurisprudenza della Corte dei conti è perfettamente allineata al sopra delineato orientamento, secondo cui, per le concessioni di beni pubblici, occorre predisporre condizioni del loro affidamento e rinnovo idonee ad evitare ingiustificate restrizioni della concorrenza e a ridurre la discrezionalità amministrativa nella scelta dei concessionari, così da evitare un'incidenza negativa di eventuali leggi-provvedimento. Un rilevante e necessitato corollario di questa visione complessiva è, quindi, uno spiccato sfavore verso l'istituto della proroga automatica dei rapporti concessori in scadenza.

Orbene, in disparte la responsabilità da danno erariale indiretto – conseguente alle statuizioni del G.A. di illegittimità di affidamenti o proroghe di concessioni demaniali marittime senza procedure competitive, irrispettose dei principi di economicità, parità di trattamento, trasparenza e pubblicità – la Corte

dei Conti ha ritenuto che il rilascio di dette concessioni in assenza di gara pubblica configuri un danno erariale, imputabile al dirigente responsabile dell'ufficio cui compete l'adozione dei predetti provvedimenti.

Nello specifico (cfr. per tutte Corte dei conti, Sentenza 30 marzo 2009, n. 486), l'omissione del ricorso alla gara pubblica per l'assegnazione delle concessioni denota l'assenza delle necessarie valutazioni volte alla gestione economicamente orientata dei beni demaniali, atta a garantirne una proficua utilizzazione e ad incentivarne così la redditività (in termini, T.A.R. Abruzzo, Pescara, sent. n. 685 del 4.8.2003). Nel giudizio di cui alla citata sentenza sono apparse evidenti alla Corte le esiziali conseguenze per l'erario del *vulnus* alla concorrenza considerando che, in condizioni analoghe, una concessione demaniale per uso turistico ricreativo, aggiudicata con gara nel medesimo litorale di quelle in discussione, aveva portato ad un'offerta di cento volte superiore alla dimensione economica del canone inizialmente fissato dall'amministrazione e posto a base d'asta. In tal modo, sarebbe stata vanificata la possibilità per lo Stato di incrementare il reddito conseguibile grazie alla concessione, con conseguente violazione dei principi di economicità e buon andamento dell'azione amministrativa.

In quel giudizio, la Corte ha rilevato, peraltro, che il dirigente responsabile dell'ufficio deputato al rilascio, rinnovo e revoca delle concessioni non aveva sufficientemente ponderato gli interessi in gioco, con detrimento proprio dell'interesse dell'amministrazione in relazione all'utilizzo proficuo dei beni demaniali ed alla loro gestione economicamente orientata. L'istruttoria procedimentale, infatti, difettava di documenti attestanti il rapporto tra la durata delle concessioni e gli interventi che il concessionario intendeva realizzare, ovvero era già stato autorizzato a realizzare sull'area demaniale di interesse, mancando, in specie, sia i verbali di consistenza dello stato dei luoghi dati in concessione (che sono il presupposto per la determinazione del canone dovuto), sia le risultanze dell'esito delle sanatorie connesse agli abusi edilizi preesistenti.

L'Erario pubblico ha perduto, in tal modo, la possibilità di incrementare il volume del reddito ottenibile dalla gestione dei beni del demanio derivante all'espletamento di una gara pubblica per la loro assegnazione, in aperta violazione del principio di economicità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 1, l. n. 241 del 1990 e successive modifiche e integrazioni; art. 97 Cost.), con conseguente danno da improficua gestione del bene demaniale (così, espressamente, Corte dei Conti, Sez. controllo, 9 ottobre 1996, n. 135; 17 luglio 1997, n. 110; 23 gennaio 1999, n. 4; Sez. centrale controllo leg., del. n. 5 del 13.05.2005; in giurisprudenza Corte dei Conti, sez. giurisdizionale Sicilia, 12.12.2000, n. 23; Sez. III giurisdizionale centrale, 30.08.2006, n. 330/A). Pertanto, la condotta del dirigente responsabile è apparsa connotata da un profilo gravemente colposo ed etiologicamente connessa all'emergere del danno erariale preso in considerazione, giacché l'obbligo del ricorso all'evidenza pubblica anche in sede di assegnazione di concessioni sul demanio marittimo si rivela uno degli obblighi di servizio ai quali il pubblico funzionario deve adempiere. Invero, l'omissione del ricorso ad una procedura d'evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime impedisce che, attraverso la massima partecipazione degli operatori economici ed il rilancio delle offerte sulla base d'asta, la misura economica del canone concessorio cresca rispetto alla sua dimensione posta a base d'asta, frustrando la possibilità di acquisire maggiori entrate per l'erario.

Per quanto concerne poi i criteri di quantificazione di detto danno – la dimensione economico-finanziaria del quale non può essere agevolmente determinata nel suo preciso ammontare – esso potrà essere liquidato con giudizio equitativo ai sensi dell'art. 1226 del c.c., secondo valutazioni indubbiamente pertinenti ad un “danno alla funzione pubblica” che si connota per la devianza dai principi propri di essa, quali declinati dall'art. 97 Cost. Infatti, rientrano a pieno titolo tra gli interessi collettivi l'interesse primario al buon andamento della funzione amministrativa, la sua gestione in maniera efficace, efficiente ed

economica.

Questa figura di danno è suscettibile di liquidazione in termini compensativi ed è inquadrabile nell'ambito del generale principio di danno pubblico sottoposto alla Giurisdizione della Corte dei conti ai sensi dell'art. 103, 2° comma Cost.

Per altro verso, l'omissione o commissione causativa di detto danno per dolo o per colpa grave determina anche un ulteriore danno patrimoniale risarcibile per quanto attiene alla perdita di "*chance*", che viene considerata come il venir meno della possibilità di conseguire da parte dell'Amministrazione, secondo l'*id quod plerumque accidit*, offerte più vantaggiose, dando luogo alla conseguente concreta produzione di un danno ingiusto cui l'ordinamento positivo collega un'obbligazione di risarcimento (Corte dei conti, Sez. giur. Trentino Alto Adige, sentenza 22/11/2005, n. 80).

La perdita di *chance* consiste, invero, nella perdita della possibilità sia di ottenere un risultato utile economico più favorevole (ossia un'entrata, come probabilità effettiva e congrua) sia di conseguire un minore esborso mediante la riduzione dei prezzi negoziati. In entrambi i casi, si verifica una lesione del diritto all'integrità del patrimonio da accertare sulla base di elementi frutto di giudizio di tipo prognostico, secondo il calcolo delle probabilità (Corte dei conti, sez. giur. Lazio, sentenza 13/12/05, n. 2921).

## **Conclusioni**

Tirando le fila dell'argomento in oggetto, si può auspicare che il monito che emerge a margine della sentenza sulla parifica del bilancio 2018 della Regione Liguria – promosso con alcune riserve, tra le quali spicca la rilevata "*permeabilità sistematica a interessi di parte*", che è alla base delle perduranti proroghe concessorie di attività turistico-balneari – si traduca a breve in azioni erariali delle procure contabili, come auspicato dal presidente della sezione ligure della Corte dei conti, secondo il quale "*se la procura riterrà che esistano, come la legislazione nazionale indurrebbe a ritenere, situazioni di danno erariale, avvierà*

*istruttorie. Il problema riguarda la Regione ma anche i Comuni, è un problema nazionale. Uno degli aspetti più delicati è la difficoltà degli enti locali di riscuotere entrate. E una possibilità come questa va sfruttata senza fare regali ai concessionari”.*

La presa di posizione della magistratura contabile è figlia dell’ennesima bocciatura della Corte costituzionale alla legge ligure “anti Bolkestein”. Ma, soprattutto, ha preso le mosse dal clamoroso caso dei bagni Liggia di Quarto, sequestrati per occupazione abusiva di territorio demaniale. La loro concessione era scaduta nel 2009, ma il Comune, come per tutti gli altri stabilimenti, aveva applicato una proroga “tacita”, in aperta violazione della direttiva europea.

*“La Regione Liguria non riesce ad emanare una legge di sistema sulle concessioni demaniali marittime che superi indenne il sindacato della Consulta. Questa conclusione è nei fatti [ha spiegato il procuratore regionale nella sua requisitoria]. Il Consiglio regionale ligure, dimostra, cioè, una permeabilità sistematica ad interessi di parte che risultano incompatibili con le previsioni costituzionali e con i vincoli derivanti dall’appartenenza del Paese all’Ue”.*

Una situazione, questa, che riguarda potenzialmente tutte le concessioni balneari italiane e più di diecimila imprese del settore; sicché, è tempo che i magistrati contabili chiedano conto delle mancate entrate derivate da concessioni mai messe a gara, con canoni a volte irrisori. Una eventualità, questa, che si aggiunge alla possibile procedura d’infrazione europea dopo la proroga di 15 anni contenuta nell’ultima manovra del Governo.

## **10 - TUTELA, VALORIZZAZIONE E GESTIONE DEI BENI DEL PATRIMONIO CULTURALE - I NUOVI ORIZZONTI D'INDAGINE (V.P.G. DONATO LUCIANO)**

Sommario: *1. Le indagini delle Procure regionali; 2. L'ambito e i limiti della valorizzazione del patrimonio culturale; 3. La nuova organizzazione del Ministero per beni e le attività culturali e per il turismo; 4. Il Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale; 5. Il Gruppo Tutela Spesa Pubblica del Nucleo di Polizia Economico Finanziaria di Roma della Guardia di Finanza.*

### *1. Le indagini delle Procure regionali*

Il patrimonio storico e artistico costituisce un settore particolarmente rilevante sia in termini di competitività del Sistema Paese sia, soprattutto, per la funzione costituzionale di educazione e formazione delle future generazioni, costituendo l'espressione della nostra tradizione culturale e dei valori fondanti della Repubblica. Il nostro patrimonio culturale ci consente infatti di percepire plasticamente il legame indissolubile che ci lega ai nostri avi e a un passato glorioso costituendo allo stesso tempo un ponte proiettato nel futuro. Tutto questo impone, a monte, la definizione di politiche di conservazione e valorizzazione rispettose della Costituzione e, a valle, modalità di gestione virtuose che impediscano lo sperpero delle poche risorse disponibili o lo sviamento delle stesse dai loro fini.

La ricchezza del patrimonio culturale esistente nel Paese si è scontrata, soprattutto in un recente passato, con una realtà amministrativa complessa, povera di risorse, priva di strategie dirette alla corretta conservazione e valorizzazione dei patrimoni e incapace di attivare adeguate forme interne di controllo.

A testimonianza di tale situazione giova ricordare la vicenda giudiziaria relativa alla gestione del Commissario delegato per l'area archeologica di Pompei, quale soggetto attuatore dell'ordinanza di protezione civile 11 luglio 2008, n. 3692, conclusasi nel 2019 con le sentenze n. 66/2019 della Terza Sezione centrale d'appello e n. 324/2019 della Seconda Sezione centrale d'appello. Le Sezioni di appello della Corte, accogliendo la tesi della Procura, hanno definitivamente

accertato che il Commissario delegato non avesse un incarico generale e indefinito di “valorizzazione” del sito archeologico, ma il suo incarico, su questo come su altri aspetti, fosse definito nei contenuti e nei limiti delle ordinanze di protezione civile, nonché dalle regole e dai principi contenuti dal Codice dei beni culturali. In sostanza, le attività contestate si ponevano al di fuori delle ipotesi di valorizzazione previste dalle ordinanze di protezione civile e, in ogni caso, avrebbero dovuto essere preventivamente sottoposte alla valutazione della Commissione generale di indirizzo e coordinamento, istituita allo specifico fine di verificare la compatibilità delle iniziative con le esigenze di tutela del bene archeologico, in conformità con i principi ex art. 6 del Codice dei beni culturali. Le sentenze affermano definitivamente un principio che non era assolutamente scontato e cioè che non si può valorizzare un bene culturale impedendone la fruizione e a discapito della tutela. In sostanza, non tutto è ammissibile nella valorizzazione in quanto il fine che il Codice dei Beni culturali assegna alla valorizzazione è quello di “promuovere la conoscenza del patrimonio” stesso, allo scopo di agevolare lo sviluppo della cultura.

Altra indagine ha riguardato l’Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano, ente istituito con R.D. n. 1068/35 con sede nel Complesso monumentale del Vittoriano in Roma, ed ha evidenziato irregolarità nella gestione da parte di una società privata di aree e locali del Museo Centrale del Risorgimento in virtù di semplici affidamenti diretti, mai preceduti da alcun tipo di gara o rispetto di altro principio di evidenza pubblica. Tali affidamenti hanno consentito l’utilizzazione degli spazi per mostre ed eventi culturali di rilievo internazionale producendo ricavi milionari per i biglietti venduti, senza che tuttavia fossero pagati i canoni di concessione, con irrisori riconoscimenti di diritti d’autore al predetto Istituto e senza che venissero effettuati i lavori di miglioramento dovuti dalla società concessionaria.

Ulteriore vicenda ha riguardato le convenzioni - concessioni per la gestione dei servizi di biglietteria e il mancato investimento nella promozione e

nella programmazione di eventi da parte dei concessionari, risolvendosi in una mancata entrata a destinazione vincolata in danno del Mibact per diversi milioni di euro. La vicenda si inserisce nel contesto dell'affidamento delle attività qualificate come "servizi aggiuntivi" e di quelle ad esse assimilate e ha formato oggetto di specifica disciplina già con la c.d. legge "Ronchey" (Legge 14.1.1993, n. 4), subendo diverse modifiche ad opera delle disposizioni normative successivamente intervenute. Il giudizio si è concluso in primo grado con la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per la Campania n. 413/2019 con la quale è stata rigettata la domanda della Procura regionale. Avverso suddetta sentenza è stato interposto appello.

Nel coordinamento delle indagini in materia di tutela, valorizzazione e gestione dei beni del patrimonio culturale, le Procure della Corte dei conti si sono avvalse, in particolare, della Guardia di Finanza, dell'Arma dei Carabinieri e del contributo fornito dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, ferma restando la ripartizione delle competenze istituzionali tra le forze di polizia a competenza generale ribadite da ultimo dal decreto legislativo n. 177 del 2016 e dal decreto del Ministro dell'Interno in data 15 agosto 2017, che hanno attribuito all'Arma dei Carabinieri la competenza esclusiva in materia di sicurezza del patrimonio archeologico, storico, artistico e culturale nazionale.

## *2. L'ambito e i limiti della valorizzazione del patrimonio culturale*

Il fine che la legge fondamentale del patrimonio culturale assegna alla valorizzazione, ai sensi del combinato disposto degli artt. 6 e 111 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004) è quello di «promuovere la conoscenza del patrimonio» stesso, allo scopo di «promuovere lo sviluppo della cultura». Appare evidente che la radice di quest'ultima espressione è calcata letteralmente sull'*incipit* dell'art. 9 Cost. («La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura»). In effetti il Codice assegna alla valorizzazione il compito di integrare, e attuare in modo integrato, ciò che è disposto nei due commi dell'art. 9 della Costituzione («La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la



ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»). Questa lettura integrata dell'articolo 9 ha un fondamento importante in un discorso pronunciato dal Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi in occasione della consegna delle medaglie d'oro ai benemeriti dell'arte e della cultura il 5 maggio 2003: *«L'identità nazionale degli italiani si basa sulla consapevolezza di essere custodi di un patrimonio culturale unitario che non ha eguali al mondo. Forse l'articolo più originale della nostra Costituzione repubblicana è proprio quell'articolo 9 che, infatti, trova poche analogie nelle costituzioni di tutto il mondo: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". La Costituzione ha espresso come principio giuridico quello che è scolpito nella coscienza di ogni italiano. La stessa connessione tra i due commi dell'articolo 9 è un tratto peculiare: sviluppo, ricerca, cultura, patrimonio formano un tutto inscindibile. Anche la tutela, dunque, deve essere concepita non in senso di passiva protezione, ma in senso attivo, e cioè in funzione della cultura dei cittadini, deve rendere questo patrimonio fruibile da tutti. Se ci riflettiamo più a fondo, la presenza dell'articolo 9 tra i "principi fondamentali" della nostra comunità offre una indicazione importante sulla "missione" della nostra Patria, su un modo di pensare e di vivere al quale vogliamo, dobbiamo essere fedeli. La cultura e il patrimonio artistico devono essere gestiti bene perché siano effettivamente a disposizione di tutti, oggi e domani per tutte le generazioni. La doverosa economicità della gestione dei beni culturali, la sua efficienza, non sono l'obiettivo della promozione della cultura, ma un mezzo utile per la loro conservazione e diffusione. Lo ha detto chiaramente la Corte Costituzionale in una sentenza del 1986, quando ha indicato la "primarietà del valore estetico-culturale che non può essere subordinato ad altri valori, ivi compresi quelli economici" e anzi indica che la stessa economia si deve ispirare alla cultura, come sigillo della sua italianità. La promozione della conoscenza, la tutela del*

*patrimonio artistico non sono dunque una attività "fra altre" per la Repubblica, ma una delle sue missioni più proprie, pubblica e inalienabile per dettato costituzionale e per volontà di una identità millenaria»<sup>133</sup>. Le più profonde riflessioni sulla valorizzazione hanno infatti chiarito che la si deve intendere come uno «strumento di sviluppo sociale»<sup>134</sup>, capace di far assumere al patrimonio «una valenza collettiva, grazie alla trasformazione ... della proprietà ... che si realizza nei beni culturali: beni pubblici proprio in quanto pubblica ne è la fruizione»<sup>135</sup>. E la fruizione va intesa come conoscenza, il cui aumento porta allo sviluppo della cultura. Chiariti i fini della valorizzazione, occorre poi precisare che il Codice dei Beni culturali (al secondo comma del citato articolo 6) pone un esplicito, invalicabile limite ai mezzi con cui poter perseguire quel fine di aumento della conoscenza, sottoordinandola alla tutela, in ossequio al secondo comma dell'art. 9 Cost.: «La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze». Dunque, qualunque forma di “valorizzazione” non è tale se attuata in forme tali da pregiudicare, o anche solo mettere a rischio, la tutela del bene che si vorrebbe valorizzare. Allo stesso tempo la valorizzazione non può essere attuata mediante la semplice “privatizzazione” del patrimonio culturale in quanto la rendita prodotta dalle opere d’arte non è prettamente economica ma essenzialmente intellettuale e culturale e volta a contribuire al pieno sviluppo della persona umana e alla realizzazione di un’uguaglianza sostanziale ai sensi dell’art. 3 della Costituzione. In tal senso «il patrimonio culturale non può essere messo al servizio del denaro perché è un luogo dei diritti fondamentali della persona. E perché deve produrre cittadini: non clienti ...»<sup>136</sup>. In tale ottica vanno anche lette le forme di affidamento in concessione a terzi dei c.d. servizi aggiuntivi e delle*

---

<sup>133</sup><http://presidenti.quirinale.it/Ciampi/dinamico/ContinuaCiampi.aspx?tipo=discorso&key=22144>

<sup>134</sup> L. Casini, La valorizzazione dei Beni Culturali, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 3, 2001, pp. 651-707 (706).

<sup>135</sup> L. Casini, Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali, in «Giornale di diritto amministrativo», 7, 2005, pp. 785-791 (791).

<sup>136</sup> T. Montanari, Privati del patrimonio, Einaudi editore, 2015.

attività di valorizzazione (anche in forma congiunta e integrata) e dell'organizzazione delle mostre temporanee, per evitare che le stesse si configurino come mere esternalizzazioni di pubbliche funzioni e cessioni ai privati dei pochi settori redditizi. Occorre in sostanza investire nelle strutture organizzative e nelle professionalità interne all'amministrazione, implementandone le capacità amministrative e tecniche, per evitare di preconstituire, attraverso la sistematica riduzione della capacità di gestione diretta da parte dell'amministrazione, un alibi alla eccessiva "privatizzazione" e alla fuga dallo Stato.

Le sentenze n. 66/2019 della Terza Sezione centrale di appello e n. 324/2019 della Seconda Sezione centrale di appello scolpiscono definitivamente questi principi precisando che *"La valorizzazione del bene culturale non può essere assimilata al mero 'sfruttamento' dello stesso per fini di natura imprenditoriale-commerciale, né deve in alcun modo alterare le caratteristiche fisiche del bene o ridurne la fruibilità pubblica, posto che il bene culturale, e soprattutto quello archeologico che cristallizza la nostra storia, resta sempre il bene pubblico per eccellenza"*.

Quanto agli affidamenti in concessione a terzi dei c.d. servizi aggiuntivi e delle attività di valorizzazione, inoltre, un elemento di criticità è stato indotto negli anni dalla durata delle stesse, determinata da rinnovi e proroghe. Situazione, questa, stigmatizzata anche dall'Autorità Nazionale Anticorruzione secondo cui *«i servizi in esame continuano ad essere erogati dai precedenti gestori in regime di proroga; proroghe – si deve evidenziare – ormai non più sostenibili a livello normativo e, dunque, foriere anche di possibili profili di danno erariale»*.

### *3. La nuova organizzazione del Ministero per beni e le attività culturali e per il turismo*

Il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (Mibact), il cui attuale profilo si riconduce al d.lgs. n. 368 del 1998, provvede alla tutela e alla

valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico; promuove la diffusione dell'arte e della cultura e delle attività in materia di cinema e spettacolo dal vivo; a seguito, inoltre, della legge n. 71 del 2013, cura lo sviluppo, il sostegno e la valorizzazione del turismo, le relazioni istituzionali, la vigilanza sugli Enti e ogni altra attività non di competenza esclusiva delle Regioni. Con riguardo a questa ultima competenza, occorre segnalare che essa era passata al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ai sensi del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97, per tornare al MIBACT secondo quanto successivamente disposto dal decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132.

Le responsabilità affidate al Mibact si inquadrano nell'odierno assetto costituzionale e, infatti, lo Stato e le Regioni, agiscono nel quadro di competenze delineato dal nuovo articolo 117 della Costituzione. In particolare, la tutela dei beni culturali è affidata alla competenza esclusiva dello Stato, mentre la valorizzazione dei beni culturali e la promozione e organizzazione di attività culturali è attribuita alla legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.). La Corte costituzionale ha, peraltro, già da tempo evidenziato che lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale *“il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze fra Stato e Regioni”*. Ampio resta in ogni caso l'ambito di operatività del Ministero e delle sue strutture periferiche la cui attività, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, spazia in tutti i settori di attività concernenti la tutela, la conservazione, la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale. In tale ambito rilevanti appaiono anche le competenze relative al settore turistico in quanto la conservazione e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio storico e artistico costituiscono risorse essenziali dell'offerta turistica e possono tradursi in rilevanti fattori di sviluppo economico. In sostanza la cultura e il turismo sono settori che, se correttamente gestiti,

appaiono decisivi per lo sviluppo del Paese e fortemente interconnessi. In tale quadro risulta essenziale riconoscere il ruolo trasversale della cultura che si snoda sia nell'opera di tutela del patrimonio artistico sia in una valorizzazione dello stesso patrimonio. D'altra parte, sono numerose le iniziative in ambito turistico che trovano una stretta connessione con le competenze del Mibact in materia di paesaggio o di valorizzazione del patrimonio culturale: basti menzionare la valorizzazione dei *cammini*, le ferrovie storiche, le ciclovie, i borghi e gli alberghi c.d. diffusi. In tale ottica, assume un ruolo strategico la figura dei segretari regionali, ripristinati nella loro dimensione territoriale originaria riferita all'intera Regione.

Il quadro congiunturale dell'economia italiana e le misure di riequilibrio strutturale dei conti pubblici hanno imposto l'esigenza di accrescere l'efficienza operativa delle amministrazioni pubbliche attraverso un'organizzazione delle strutture, complessivamente più snella e meno costosa. Tali esigenze hanno avuto un riscontro anche nell'assetto organizzativo del Mibact, come definito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, e poi ulteriormente rivisto ed affinato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 dicembre 2019, recante il regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del decreto-legge n. 104 del 2019.

L'articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale, centrali e periferici sarà definita con successivo decreto ministeriale di natura non regolamentare, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, lettera *e*), della legge 23 agosto 1988, n. 400 e dell'articolo 4, commi 4 e 4-*bis*, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, fermo restando il limite della dotazione organica complessiva dei dirigenti di seconda fascia individuato nel numero di 192. Il regolamento del 2019 in particolare ha inteso potenziare le funzioni di tutela del paesaggio e del patrimonio culturale svolte dal Mibact, sia

riequilibrando il rapporto tra centro e periferia a favore della seconda, sia rafforzando le strutture del Mibact sul territorio: il numero di uffici dirigenziali di livello generale centrali è stato ridotto (su 27 posizioni disponibili, vi sono, oltre al Segretario generale, 12 Direzioni generali e 14 uffici periferici, tra musei o istituti dotati di autonomia speciale) e, per gli uffici di livello dirigenziale non generale il rapporto tra uffici centrali e uffici dedicati a istituti o a strutture periferiche è ora di 45 a 147 (in precedenza era di 40 a 123). L'articolazione territoriale delle Soprintendenze ABAP si arricchisce inoltre con la creazione di una nuova soprintendenza nazionale per il patrimonio culturale subacqueo, con sede a Taranto, cui sono affidate le attività previste dalla Convenzione Unesco del 2001, ratificata nel 2009, ma per la quale il Mibact, pur essendo identificata dalla legge come amministrazione responsabile, non aveva ancora previsto una struttura dedicata.

L'aumento di posizioni dirigenziali sul territorio, oltre a consentire un recupero della dimensione regionale per segretariati, poli museali (rinominati "Direzioni regionali Musei") e soprintendenze archivistiche e bibliografiche, determina un incremento delle soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio e delle biblioteche. In particolare, le soprintendenze saranno aumentate nel numero nei territori dove dati e parametri oggettivi (popolazione, estensione territoriale, numero di pratiche, consistenza dei beni tutelati, ecc.) indicano maggiori necessità.

Il regolamento conferma e rafforza il modello organizzativo introdotto dal d.P.C.M. n. 171 del 2014 con riferimento ai musei statali, in particolare, con la creazione di 8 nuovi musei, parchi archeologici e altri luoghi della cultura dotati di autonomia speciale, scelti, come già avvenuto nel 2014 e nel 2016, in base a parametri oggettivi (rilevanza dei luoghi e delle collezioni, potenzialità di sviluppo degli istituti e dell'area in cui si trovano, distribuzione geografica, per citarne solo alcuni). In tal modo, il numero degli istituti e luoghi della cultura dotati di autonomia speciale sale a 13 di livello dirigenziale generale e 28 di livello

dirigenziale non generale.

Altre innovazioni organizzative sono volte a rafforzare le competenze del Mibact sui temi del contemporaneo e del digitale: è stata confermata la Direzione generale dedicata alla creatività contemporanea e alla rigenerazione urbana, potenziandone i compiti con 5 servizi (prima erano 3) e definendone le competenze anche in materia di fotografia, design e moda, ed è stato creato l'Istituto per la digitalizzazione del patrimonio – Digital Library, che avrà il compito di coordinare ogni iniziativa del Ministero in questo settore.

Il regolamento, inoltre, ha inteso anche razionalizzare un quadro normativo divenuto, con il tempo, frammentato: in tale prospettiva, l'intervento principale è sugli istituti centrali del Mibact, uffici dotati di una semi-autonomia, che vengono tutti trasformati in uffici dotati di autonomia speciale, passando dunque ad un modello organizzativo che offre le stesse garanzie di efficienza e trasparenza contabile assicurata dagli altri istituti autonomi, dotati anche di un collegio dei revisori. Infine, il regolamento semplifica il quadro normativo vigente, coordinando in un unico testo anche le disposizioni dettate dal d.m. 23 gennaio 2016 e dal d.m. 12 gennaio 2017, ossia i due decreti di modifica organizzativa del Mibact che furono autorizzati dalla legge.

#### *4. Il Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale*

Il Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale (TPC) è un reparto specializzato dell'Arma dei Carabinieri, istituito il 3 maggio 1969. Il Comando svolge compiti concernenti la sicurezza e la salvaguardia del patrimonio culturale nazionale, attraverso la prevenzione e la repressione dei reati attinenti alla tutela dei beni culturali e paesaggistici.

Con funzioni di polo informativo e di analisi, a favore anche delle altre Forze di Polizia, è presente sul territorio con 15 Nuclei e 1 Sezione (per la Sicilia orientale), dipendenti da un Gruppo; un Reparto Operativo (articolato nelle Sezioni Antiquariato; Archeologia; e Falsificazione e Arte Contemporanea) con compiti di coordinamento investigativo sull'intero territorio nazionale e di

cooperazione internazionale di polizia. Si avvale di uno strumento informatico, di ausilio alle indagini di polizia giudiziaria: la “Banca Dati dei beni culturali illecitamente sottratti”, la più grande a livello mondiale nello specifico settore, che contiene informazioni sui beni da ricercare, di provenienza italiana e estera.

La necessità di porsi al passo coi tempi nel contrasto ai reati in danno del patrimonio culturale ha permesso di accrescere anche le capacità di interfacciarsi con il cittadino attraverso lo studio e la sperimentazione di nuovi strumenti. Oltre alle possibilità di ricercare e consultare - mediante i tradizionali siti [www.carabinieri.it](http://www.carabinieri.it) e [www.beniculturali.it](http://www.beniculturali.it) - più di 24.000 beni culturali di elevato valore (reperti archeologici, dipinti, sculture, oggetti chiesastici, beni librari) estratti dalla Banca Dati dei beni culturali illecitamente sottratti gestita dal Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, e ai “consigli” per gli utenti che intendano avvicinarsi al mercato dell’arte o che subiscano furti di beni culturali pubblicati da tempo sul sito [www.carabinieri.it](http://www.carabinieri.it), è stata realizzata l’applicazione “iTPC”, per dispositivi mobili di ultima generazione (smartphone e tablet). L’applicazione, che consente a tutti di fornire il proprio contributo nella lotta al crimine contro l’arte, supportando il TPC con la segnalazione di opere di dubbia provenienza, permette anche la creazione guidata dell’Object-ID: un modulo la cui compilazione permette al cittadino di disporre dei dati necessari, nell’eventualità di un furto, per una denuncia efficace ai fini del recupero del bene (la scheda può essere informatizzata nella Banca Dati TPC per le ricerche anche a livello internazionale).

Il Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale partecipa a progetti di ricerca con Università e Fondazioni; collabora con le Forze di Polizia Estere e con le organizzazioni internazionali per lo sviluppo di attività formative; interviene, ora mediante la Task Force “Unite4Heritage”, in aree di crisi nell’ambito di missioni di pace per la salvaguardia e la tutela del patrimonio culturale dei Paesi interessati; insieme ai funzionari del Mibact, svolge un prezioso ruolo nell’attività di censimento, messa in sicurezza e recupero di opere d’arte nelle aree colpite da



calamità naturali.

Uno dei settori di intervento prioritari è rappresentato dalla prevenzione che il Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale attua attraverso controlli a esercizi commerciali di settore e ad aree archeologiche e paesaggistiche ritenute a rischio, nonché con le verifiche alla sicurezza antiterrorismo in musei, biblioteche e archivi. In tale quadro, si collocano anche le mostre di beni culturali recuperati che sono promosse per sensibilizzare la comunità e, in particolare, le generazioni più giovani, sui problemi legati alla salvaguardia del patrimonio culturale, evidenziando il rischio dei trafugamenti e l'importanza della restituzione alla pubblica fruizione.

#### *L'attività operativa del Comando Carabinieri TPC nel 2019*

- Furti di beni culturali e recuperi

Nel 2019, in controtendenza rispetto al 2018, si assiste ad una diminuzione, pari al -28,05%, dei furti di beni culturali. Nell'anno in esame, i privati ed i luoghi di culto si confermano gli obiettivi più sensibili alla specifica aggressione criminale. Tuttavia, ad un decremento del numero dei furti corrisponde un aumento, di circa il 58%, del numero dei beni trafugati. Nel corso delle attività investigative condotte dal Comando sono stati sequestrati 902.651 beni archeologici, paleontologici, antiquariali, archivistici e librari, per un valore stimato in circa 101 milioni di euro.

- Scavi clandestini

Risulta sostanzialmente invariato il numero sia degli scavi clandestini rilevati (19), sia dei beni archeologici recuperati (45.717), sia di quelli paleontologici sequestrati (84). Sostanzialmente corrispondente, inoltre, è il numero delle persone denunciate per lo specifico reato (77).

- Contraffazione di opere d'arte

L'attività di falsificazione dei beni culturali continua ad essere un fenomeno in espansione che interessa soprattutto l'arte contemporanea per motivi legati principalmente alla maggiore facilità di riproduzione delle moderne forme

d'arte. Nel 2019, il TPC ha sequestrato 1.080 opere d'arte contraffatte (di cui circa il 27,5% riferite al settore contemporaneo), per un valore stimato in 178 milioni di euro.

- Reati in danno del paesaggio

L'aggressione alle aree sottoposte a tutela paesaggistica o a vincolo archeologico è un fenomeno caratterizzato, principalmente, da fenomeni isolati legati alla speculazione edilizia, anche se non mancano occasionalmente aggressioni associative. A contrasto della criminalità del settore, il TPC ha sequestrato 24 immobili e 35 aree tutelate, per un valore di oltre 48 milioni di euro.

#### *5. Il Gruppo Tutela Spesa Pubblica del Nucleo di Polizia Economico Finanziaria di Roma della Guardia di Finanza*

La missione istituzionale della Guardia di Finanza, sulla base degli indirizzi del Ministro dell'Economia e delle Finanze, si articola su tre obiettivi operativi di natura strategica (contrasto all'evasione, all'elusione e alle frodi fiscali, lotta agli illeciti in materia di spesa pubblica e contrasto alla criminalità economica e finanziaria) e uno di carattere strutturale (concorso all'ordine e sicurezza pubblica). Il Corpo, nell'esecuzione di interventi nei citati comparti operativi - ferma restando la ripartizione delle competenze istituzionali tra le forze di polizia a competenza generale<sup>137</sup> - fornisce un contributo anche ai fini della tutela dei beni del patrimonio culturale, sotto il profilo, più generale, della verifica della corretta gestione e destinazione della spesa pubblica.

Assume particolare rilievo, in tale contesto, la Sezione "Tutela Beni Demaniali e di Interesse Pubblico" incardinata nell'ambito del Gruppo Tutela Spesa Pubblica del Nucleo di Polizia Economico Finanziaria di Roma, con compiti di raccordo operativo delle attività dei Reparti della Guardia di Finanza nello specifico settore.

---

<sup>137</sup> Ribadite da ultimo dal decreto legislativo n. 177 del 2016 e dal decreto del Ministro dell'Interno in data 15 agosto 2017, che hanno attribuito all'Arma dei Carabinieri la competenza esclusiva in materia di sicurezza del patrimonio archeologico, storico, artistico e culturale nazionale.

### *L'attività operativa della Guardia di Finanza nel 2019*

Gli interventi dei Reparti della Guardia di Finanza concernenti i beni del patrimonio culturale originano spesso da elementi emersi nell'ambito di attività sviluppate in altri settori della missione istituzionale. Talora sono sottoposte a misura ablatoria opere d'arte, in quanto facenti parte del patrimonio di soggetti destinatari di provvedimenti di carattere reale. È il caso, ad esempio, di un'operazione condotta, nell'ottobre 2019, dal 2° Nucleo Operativo Metropolitano Torino in tema di contrasto economico e patrimoniale delle organizzazioni criminali: i militari, nel dare corso a un'ordinanza applicativa della misura cautelare interdittiva del divieto di ricoprire uffici direttivi per il reato di bancarotta fraudolenta, hanno dato esecuzione a un sequestro preventivo per equivalente di un immobile di pregio e di un quadro realizzato da una nota pittrice del valore di 80 mila euro.

Tra i servizi di più ampio spessore eseguiti nella decorsa annualità e concernenti, più specificatamente, profili di danno erariale connessi alla tutela dei beni del patrimonio culturale, vi è quello svolto dalla Tenenza di Sarroch, che ha portato all'individuazione di una frode ai danni del bilancio regionale, relativo al progetto per la gestione di un'area archeologica, conclusosi con la segnalazione di responsabilità erariali alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti.

In particolare, la società cooperativa destinataria dei finanziamenti regionali aveva distolto i lavoratori inseriti nell'azione progettuale e li aveva impiegati per le proprie attività commerciali, percependo indebitamente contributi per oltre 700 mila euro.

Ulteriore operazione di rilievo è stata posta in essere dal Nucleo di Polizia economico finanziaria di Benevento che, in relazione ai lavori per la realizzazione di un "museo del marmo storico-ornamentale", ha riscontrato la mancata ammissione della progettualità ai fondi comunitari per avvenuta presentazione della domanda oltre i termini stabiliti, con conseguenziale aggravio sulle casse comunali per circa 80 mila euro.

La componente territoriale ha, inoltre, effettuato indagini di polizia giudiziaria, nell'ambito delle quali sono stati accertati reati di appropriazione indebita/peculato posti in essere da soggetti preposti alla gestione di società incaricate di valorizzare i beni paesaggistici e ambientali, nonché le attività culturali di enti locali.

I Reparti del Corpo hanno, altresì, sviluppato accertamenti istruttori delegati dalle Procure Regionali della Corte dei conti aventi ad oggetto:

- possibili irregolarità nelle richieste di contributi per la realizzazione di iniziative culturali da parte di alcuni Consorzi di promozione turistica, costituiti per la rivalutazione dei centri storici;
- opere incompiute – tra le quali figurano centri archeologici – ricadenti in diverse regioni italiane, al fine di accertare la destinazione e l'effettivo utilizzo di fondi destinati alla loro realizzazione;
- condotte di *mala gestio* di complessi immobiliari conformati da vincolo storico artistico.

Le indagini nel comparto in argomento, nel corso del 2019, hanno portato alla segnalazione all'Autorità contabile di un danno erariale per complessivi 2,3 milioni di euro in capo a 39 soggetti.

## **11 - RASSEGNA DELLE PIÙ SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE NEL 2019 DALLA CORTE COSTITUZIONALE E DALLA CORTE DI CASSAZIONE NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI (ESTENSORE: V.P.G: ANTONGIULIO MARTINA)**

SOMMARIO: PREMESSA

### **Le più significative pronunce della Corte costituzionale**

*1. Responsabilità: 1.1. Danno all'immagine; 1.2 Guarentigia ex art. 122, quarto comma, Cost.; 2. Giudizio di conto; 3. Ordinamento contabile degli enti territoriali: 3.1 Piani di riequilibrio degli enti locali; 3.2 Parificazione dei rendiconti; 4 Pensioni*

### **Le più significative pronunce della Corte di cassazione**

*5. L'estensione del sindacato della S.C. sulle sentenze della Corte dei conti e questioni deducibili; 5.1 Eccesso di potere giurisdizionale; 5.2 Insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali e finanza derivata; 5.3 Guarentigia ex art. 122, quarto comma, Cost.; 5.4. Estraneità al sindacato delle SS.UU. delle questioni inerenti l'an ed il quantum del danno erariale; 5.5 Ricorso avverso pronuncia su impugnazione per revocazione; 5.6 efficacia della pronuncia in sede di regolamento preventivo e rapporti con il successivo giudicato sulla giurisdizione; 6. L'estensione della giurisdizione della Corte dei conti; 6.1 I "criteri di collegamento" idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti; 6.2 Il concorso dell'azione di responsabilità e dell'azione civile risarcitoria; 6.3 Ripetizione di indebito; 6.4 Appalto di oo.pp.; 6.5 Attività sportiva; 6.6 Concessioni di pubblico servizio; 6.7 Società partecipate; 6.8 Collegi ed ordini professionali; 6.9 Incarichi extraistituzionali; 6.10 Ausili finanziari pubblici; 6.11 Avvocati dipendenti di enti pubblici; 6.12 Agenti contabili; 6.13 Pensioni*  
*Premessa.*

Nel corso del 2019, sono intervenute numerose pronunce dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione nelle materie di competenza della Corte dei conti.

L'economia del presente contributo consente solo di fare menzione delle sentenze che appaiono più significative al fine di offrire, senza alcuna pretesa di esaustività, un sommario quadro degli orientamenti espressi dal Giudice delle leggi e dalla Corte regolatrice nelle diverse materie.

## **Le più significative pronunce della Corte costituzionale**

### *1. Responsabilità.*

#### *1.1 Danno all'immagine*

In materia di responsabilità, meritano menzione tre pronunce - ordinanze nn. 167 e 168 del 09.07.2019 e sentenza n. 191 del 19.07.2019 - del giudice delle leggi intervenute sulla questione relativa ai presupposti per la proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa per il risarcimento del danno all'immagine.

Le questioni di costituzionalità decise con le suddette pronunce sono state sollevate con ordinanze della Sezione giurisdizionale per la Liguria in giudizi aventi ad oggetto (oltre al danno indiretto anche) il danno all'immagine che sarebbe stato subito dalle Amministrazioni di appartenenza in dipendenza degli illeciti integranti fattispecie di reato - esulanti dal novero dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. di cui al capo I del titolo II del libro II del codice penale - dei quali i convenuti, funzionari, ufficiali ed agenti delle forze di polizia, si sarebbero resi responsabili in occasione dei disordini avvenuti in Genova a margine della riunione dei Capi di Stato e di Governo delle nazioni più industrializzate estesa alla Russia (c.d. G8)<sup>138</sup>.

Le questioni di legittimità costituzionale definite con le prime due pronunce (nn. 167 e 168/2019), sollevate con ordinanze dell'08.08.2019 e del 22.05.2019,

---

<sup>138</sup> Secondo quanto riportato nelle relative ordinanze di rimessione, per i suddetti illeciti penali, sarebbe stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna nei soli confronti dei convenuti del giudizio nel corso del quale è stata sollevata (con ordinanza dell'08.08.2018) la q.l.c. quindi decisa con la summenzionata ordinanza n. 167/2019 e di parte (8) dei convenuti del giudizio nel corso del quale è stata sollevata (con ordinanza del 22.05.2018) la q.l.c. quindi decisa con la summenzionata ordinanza n. 168/2019; nei confronti di altra parte dei suddetti convenuti (ad eccezione di due convenuti nei confronti dei quali sono intervenuti provvedimenti di archiviazione e proscioglimento) così come nei confronti del convenuto nel giudizio nel corso del quale è stata sollevata (con ordinanza del 29.05.2018) la q.l.c. quindi decisa con la summenzionata sentenza n. 191/2019, sarebbe intervenuta sentenza di non doversi procedere per essere i reati, rispettivamente ascritti loro, estinti per intervenuta prescrizione, ancorché nei confronti degli stessi, condannati in primo grado, sarebbe stata emessa sentenza irrevocabile di condanna risarcitoria in favore delle parti private costitutesi parte civile.

hanno ad oggetto l'art. 17, comma 30-ter, del D.L. 01.07.2009, n. 78 conv. in L. 03.08.2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del D.L. 03.08.2009, n. 103, conv., con modif., nella L. 03.10.2009, n. 141 e sono state decise, con entrambe le suddette ordinanze, nel senso della manifesta infondatezza delle censure dedotte in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. (nonché, avuto riguardo alla seconda delle summenzionate ordinanze, nel senso dell'inammissibilità dell'ulteriore censura relativa alla violazione dell'art.103, secondo comma, Cost.); di converso, la questione di legittimità costituzionale decisa, nel senso della sua inammissibilità, con l'ultima delle summenzionate pronunce (n. 191/2019), sollevata con ordinanza del 29.05.2018, ha ad oggetto le disposizioni di cui all'art. 51, commi 6 e 7, dell'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124) censurate per violazione degli artt. 3, 76, 97 e 103 Cost..

Il diverso oggetto delle pronunce si spiega in ragione delle modifiche apportate al quadro normativo in *subiecta materia* dal c.g.c.

In proposito, occorre osservare come l'art. 4 dell'allegato 3 (Norme transitorie e abrogazioni) del c.g.c. (D. Lgs. 174/2016) ha disposto, al primo comma, che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice, siano o restino abrogati, *inter alios*, l'art. 17, comma 30-ter, primo periodo, del D.L. 78/2009 (lett.h) e l'art. 7 della L. 27 marzo 2001, n. 97 (lett.g).

Il testo dell'art. 17, comma 30 bis D.L. 78/2009 - abrogato dal c.g.c. avuto riguardo al solo primo periodo (che prevedeva che “le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate della legge”, disposizione sostanzialmente riprodotta all'art.51, primo comma, c.g.c.) - continua, pertanto, a prevedere, al secondo e terzo periodo, tuttora vigenti, che “le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi

previsti dell'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97” e che “a tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale” e ciò, nonostante che la richiamata disposizione di cui all'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, che prevedeva che “la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'art.3 per delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato” e che “resta salvo quanto disposto dall'art. 229 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271”, sia stata abrogata dal c.g.c.

L'ultimo comma della surrichiamata disposizione di cui all'art. 4 dell'all. 3 al c.g.c., prevede che “quando disposizioni vigenti richiamano disposizioni abrogate dal comma 1, il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati” nello stesso codice, che, all'art. 51 (rubricato “notizia di danno erariale”) - dopo aver previsto, al primo comma, che “il pubblico ministero inizia l'attività istruttoria, ai fini dell'adozione delle determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione erariale, sulla base di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge” e al terzo comma che “qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente articolo è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti” – dispone, al sesto comma, che “la nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine è rilevabile anche d'ufficio” e, al settimo comma, che “la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1,



comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente Procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato” e che “resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271”.

Sicché, evidentemente, a fronte del riferimento operato dall'abrogato art. 7 L. 97/2001 alla “sentenza irrevocabile di condanna pronunciata” per i (soli) “delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale” (e cioè per i delitti previsti dal c.p. nel capo relativo ai “delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.”), nella norma codicistica recante la disciplina del “corrispondente istituto” figura un più generico riferimento alla “sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse”, suscettibile, in linea di principio, di comprendere ogni delitto commesso da dipendenti pubblici della quale la P.A. sia parte offesa o addirittura che rechi semplicemente danno alla P.A.

Appunto in ragione delle modifiche normative di cui al c.g.c. sopravvenute nelle more della decisione dell'incidente di costituzionalità, con ordinanza n. 145 del 2017, la Corte costituzionale, investita della questione di legittimità costituzionale sollevata, nel primo dei summenzionati giudizi *a quibus*, dalla Sezione giurisdizionale per la Liguria con ordinanza del 12.04.2016, aveva restituito gli atti alla rimettente, perché procedesse ad una rinnovata valutazione, alla luce dello *ius superveniens*, della non manifesta infondatezza e della rilevanza della questione.

Con le ordinanze dell'08.08.2019 e del 22.05.2019, la Sezione giurisdizionale per la Liguria, ritenuto che, in ragione dell'epoca della

proposizione dei giudizi, precedente all'entrata in vigore del c.g.c. non fosse applicabile lo *ius superveniens* di cui all'art. 51, settimo comma, c.g.c., ha, rispettivamente, riproposto e proposto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-bis, D.L. 78/2009, in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. (nonché, con la seconda delle summenzionate ordinanze, anche in riferimento all'art. 103, secondo comma, Cost.), siccome preclusivo della proponibilità dell'azione risarcitoria del danno all'immagine, considerato il difetto del presupposto della proponibilità dell'azione stessa costituito, secondo il quadro normativo precedente all'entrata in vigore del c.g.c., dall'essere intervenuta sentenza irrevocabile di condanna per reato compreso nel novero dei reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Con le summenzionate ordinanze n. 167 e 168/2019, richiamata la propria sentenza n. 355 del 2010 (successivamente confermata dalle ordinanze n. 219, 221 e 286 del 2011), con la quale, premesso che rientra “nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover fare fronte”, ha conseguentemente ritenuto non manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di consentire il risarcimento “soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione”, evidenziando come la finalità della norma impugnata è dunque quella di dare coerenza alla disciplina del danno all'immagine all'interno di un complessivo disegno legislativo volto a ridurre i casi di responsabilità amministrativa, «all'evidente scopo di consentire un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamato, appunto, a porla in essere»

(sentenza n. 355 del 2010)<sup>139</sup>, la Corte costituzionale, rilevato come tale scelta non escluda la ragionevolezza dell'identificazione, all'interno di tale disegno, di ulteriori e specifiche ipotesi di responsabilità, che si giustificano in ragione della loro specialità ha ritenuto che i principi così sintetizzati non siano posti in discussione dalle censure formulate, che – secondo il giudice delle leggi - non gli avrebbero sottoposto argomenti e profili non considerati nei precedenti sopra richiamati: in proposito, con l'ordinanza n. 167, l'Alta Corte ha analiticamente esaminato le disposizioni successivamente introdotte dal legislatore che, consentendo l'esercizio dell'azione di responsabilità per danno all'immagine in presenza di fatti di reato meno gravi o anche di fatti non costituenti reato avrebbero incrinato - a detta della Sezione rimettente - la coerenza interna della scelta legislativa, evidentemente escludendo che dall'introduzione delle suddette previsioni possa trarsi argomento nel senso della manifesta irragionevolezza della censurata disposizione normativa<sup>140</sup>.

Con l'ordinanza n. 168, poi, ritenuto che “a fronte di tale valutazione in ordine alla prima questione, l'ulteriore nucleo di censure” – con le quali si

---

<sup>139</sup> Con riferimento alla giurisprudenza della S.C. in ordine alla proponibilità da parte della P.A. danneggiata dell'azione di risarcimento del danno all'immagine innanzi all'A.G.O. vds. infra § 6.1.

<sup>140</sup> In particolare, avuto riguardo all'art. 55-quinquies, secondo comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, in materia di false attestazioni di presenza e false certificazioni a giustificazione dell'assenza del dipendente pubblico, il giudice delle leggi ha evidenziato come già la sentenza n. 355 del 2010 avesse affermato la possibilità di «riconoscere l'esistenza di diritti “propri” degli enti pubblici e conseguentemente ammettere forme peculiari di risarcimento del danno non patrimoniale nel caso in cui i suddetti diritti vengano violati» e che, pertanto, «in questa prospettiva, non è manifestamente irragionevole ipotizzare differenziazioni di tutele, che si possono attuare a livello legislativo, anche mediante forme di protezione dell'immagine dell'amministrazione pubblica a fronte di condotte dei dipendenti, specificamente tipizzate, meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica» e come analoghe considerazioni valgano per l'art. 1, comma 12, della legge 6 novembre 2012, n. 190, che prevede la proponibilità dell'azione risarcitoria nei confronti del dirigente di ruolo designato quale «Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza», nel caso in cui all'interno dell'amministrazione sia accertato con sentenza definitiva un reato di corruzione, ovvero uno dei reati che consentono il risarcimento del danno all'immagine ai sensi della norma impugnata, dovendosi ritenere che i particolari poteri e compiti attribuiti dall'ordinamento a tale figura giustifichino un'affermazione di responsabilità conseguente alle relative omissioni, che hanno sostanzialmente vanificato le misure a difesa dell'amministrazione, non impedendo la commissione del fatto corruttivo e, quanto all'art. 46, comma 1, del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, nel testo modificato dall'art. 37, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, ha rilevato, a giustificazione dell'introduzione di detta ulteriore ipotesi risarcitoria, la sua finalità di rafforzamento delle misure di trasparenza della pubblica amministrazione, volte a coniugare l'efficienza della funzione pubblica con le garanzie di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini, di cui sono corollari i previsti obblighi di pubblicità e l'accessibilità ai documenti amministrativi, le cui previsioni sono qualificate dall'ordinamento come livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche.

lamentava la violazione dell'art. 103, secondo comma, Cost., avuto riguardo alla lamentata lesione del principio di effettività della giurisdizione in sede contabile - diviene privo di rilevanza rispetto al giudizio principale, poiché osta in ogni caso alla proponibilità dell'azione risarcitoria il fatto che le condotte accertate a carico dei convenuti non rientrano nel novero dei reati che la consentono", la Corte costituzionale oltre a dichiarare – analogamente all'ordinanza n. 167 – la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della censurata disposizione normativa in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost, ne ha, conseguentemente, dichiarato l'inammissibilità, in riferimento all'art. 103, secondo comma, Cost.

Come innanzi esposto, con la sentenza n. 191/2019, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 76, 97 e 103 Cost., delle disposizioni di cui all'art. 51, commi 6 e 7 c.g.c., ritenute, dalla rimettente Sezione giurisdizionale per la regione Liguria, preclusive dell'azione di responsabilità per danno all'immagine, considerato che nei confronti del convenuto, condannato in primo grado per il reato continuato di violenza privata aggravata, era stata pronunciata, all'esito del giudizio penale, sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato per prescrizione, ancorché nei confronti dello stesso convenuto fosse stata emessa, sempre in sede penale, sentenza irrevocabile di condanna al risarcimento del danno in favore dei soggetti privati danneggiati costituitisi parte civile.

Il giudice delle leggi, premesso che dopo l'entrata in vigore del cod. giust. contabile "è rimasta in vita la norma che circoscrive la proponibilità della domanda a casi specifici" e che "a tale scopo, tuttavia, detta norma continua a fare rinvio ad una previsione che lo stesso codice ha contestualmente abrogato" e che "il frastagliato quadro che emerge all'esito di tale percorso esige quindi di essere adeguatamente rappresentato, al fine di offrire...una valutazione adeguata a sorreggere la motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità", ha osservato come, ai fini della sufficienza della

motivazione sotto il profilo della rilevanza, il giudice a quo, a fronte di una disposizione di dubbia lettura, introdotta attraverso l'esercizio di una delega legislativa, avrebbe dovuto prendere in considerazione anche la legge delegante, tenere in considerazione l'art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78 del 2009 “nella parte in cui prevede la risarcibilità del danno all'immagine «nei soli casi» previsti dalla legge” e confrontare la nozione di reato «a danno» della PA con i parametri normativi offerti, in proposito, dall'ordinamento” e rilevato, inoltre, che “il giudice a quo non ha vagliato la possibilità che il dato normativo di riferimento legittimi un'interpretazione secondo cui, nonostante l'abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001, che si riferisce ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, non rimanga privo di effetto il rinvio ad esso operato da parte dell'art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78 del 2009, e non si è chiesto se si tratta di rinvio fisso o mobile” trascurando “di approfondire la natura del rinvio, per stabilire se è tuttora operante o se, essendo venuto meno, la norma di riferimento è oggi interamente costituita dal censurato art. 51, comma 7” e che , “il rimettente qualifica il fatto accertato a carico del convenuto come «delitto a danno della pubblica amministrazione» sulla sola base del fatto che lo stesso «ha inferto alla reputazione pubblica dell'Amministrazione della Polizia di Stato un grave pregiudizio di immagine»; ma a supporto di una simile ricostruzione non offre alcuno spunto ermeneutico, limitandosi a compiere un ragionamento di tipo tautologico”, ha conclusivamente ritenuto che l'ordinanza di rimessione non avrebbe “compiutamente rappresentato il quadro normativo di riferimento in ordine ad un elemento della fattispecie che si configura come requisito indefettibile per la valutazione di rilevanza delle questioni sottoposte” e che tanto non possa che condurre alla dichiarazione d'inammissibilità delle stesse.

## *1.2 Guarentigia ex art. 122, quarto comma, Cost.*

Sempre in materia di responsabilità, avuto riguardo ai limiti del sindacato della Corte dei conti derivanti dalla guarentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., occorre segnalare la sentenza n.39 del 06.03.2019, pronunciata dalla Corte

costituzionale nel giudizio per conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Emilia Romagna con riferimento all'atto di citazione emesso dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna nei confronti, oltre che del Presidente e dell'ex Presidente dell'Assemblea legislativa, di componenti dell'Ufficio di Presidenza in carica nel periodo ricompreso fra il maggio 2010 e il gennaio 2015, per sentirli condannare alla rifusione del danno erariale (quantificato in misura pari all'importo delle retribuzioni corrisposte tra il 13 maggio 2010 e il 27 gennaio 2015) derivante dall'aver nominato Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale soggetto privo del diploma di laurea, dall'aver stipulato con lo stesso, in connessione con tale incarico, contratti di lavoro a tempo determinato e dall'aver attribuito allo stesso le funzioni di direttore del servizio informazione e di tecnico di garanzia in materia di partecipazione, in asserita violazione delle norme statali e regionali che prevederebbero, quale requisito necessario per poter ricoprire questi incarichi, il possesso del suddetto titolo di studio; con il suddetto ricorso per conflitto di attribuzioni, la Regione Emilia – Romagna lamentava che il suddetto atto di citazione sarebbe lesivo «dell'autonomia del consiglio regionale (Assemblea legislativa regionale) garantita dalla Costituzione e, in particolare, delle attribuzioni regionali in materia di prerogative dei consiglieri regionali di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., e di auto-organizzazione del consiglio regionale di cui all'art. 122, terzo comma, Cost., e di cui agli articoli 33, 34, 35 e 63 della legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, recante “Statuto della Regione Emilia-Romagna”.

Con la suddetta sentenza, in accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzioni, la Corte costituzionale ha dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, di convenire in giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale, il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e i componenti dell'Ufficio di Presidenza di detto

Consiglio, in carica al momento dell'adozione delle delibere indicate nel suddetto atto di citazione ed ha conseguentemente annullato, in tale parte, il medesimo atto di citazione.

Con la suddetta sentenza la Corte costituzionale ha preliminarmente disatteso l'eccezione di inammissibilità dell'intervento spiegato in giudizio dalla Procura regionale della Corte dei conti, sollevata dalla Regione ricorrente assumendo che nel giudizio per conflitto di attribuzioni sarebbe ammissibile solo un intervento adesivo, che postulerebbe, quale presupposto indefettibile, la previa costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, la quale, nella specie, era invece mancata: in proposito, evidenziato come il ricorso “debba essere notificato anche «all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo»” e come “non si tratta di semplice *litis denuntiatio*, ma dell'evocazione in giudizio di un organo dello Stato dotato di autonomia, in quanto non dipendente dal Governo, e di soggettività, sì da legittimarlo passivamente nel processo”, l'Alta Corte ha ritenuto che “tale organo può intervenire in giudizio per contestare che l'atto emesso costituisca lesione o turbativa delle competenze della Regione ricorrente” e come ciò possa “fare in piena autonomia... al fine di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri»” (sentenza n. 252 del 2013), donde la conclusione che “la mancata costituzione di quest'ultimo non preclude l'intervento, in piena autonomia, dell'organo che ha emesso l'atto”.

La Corte costituzionale ha ritenuto, inoltre, che l'intervento della Procura regionale ben potesse essere spiegato “personalmente”, senza alcun patrocinio di avvocato, così come in effetti era stato spiegato nella fattispecie dall'organo requirente contabile<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> In proposito, ritenuta l'applicabilità della disposizione generale di cui all'art. 20 della legge n. 87 del 1953, che, “dopo aver prescritto che nei procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale la rappresentanza e la difesa delle parti può essere affidata soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (primo comma), prevede che «gli organi dello Stato e delle Regioni hanno diritto di intervenire in giudizio», (secondo comma), [e che il Governo] (correzione materiale come da ord. n. 145 del 2019) è rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato (terzo comma)”, la Corte costituzionale ha

Nel merito, premesso che il conflitto “concerne alcune delibere dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.... che hanno avuto ad oggetto il conferimento ad A. A. dell’incarico di Capo di Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale, in ragione del quale è stata corrisposta negli anni una retribuzione complessiva, richiesta in ripetizione, come danno erariale (asseritamente) subito dalla Regione, ai consiglieri regionali, componenti di quell’ufficio, compreso il suo Presidente, i quali hanno votato le delibere stesse” e ritenuto vengano in rilievo “le prerogative dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale unitamente all’immunità dei consiglieri regionali, quali costituzionalmente garantite dall’art. 122 Cost.” avuto riguardo “sia nel suo terzo comma, che prevede l’Ufficio di Presidenza per i lavori del Consiglio regionale, sia nel suo quarto comma, che prescrive che i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell’esercizio delle loro funzioni” in quanto “da una parte, l’Ufficio di Presidenza deve poter operare per assicurare il concreto esercizio delle potestà legislative attribuite alla Regione, e, quindi, su di esso si proietta la garanzia costituzionale di autonomia alla stessa attività legislativa della Regione (art. 122, terzo comma)” e dall’altra, “i consiglieri regionali, in particolare quelli componenti tale ufficio, compreso il suo Presidente, devono essere liberi da condizionamenti nell’esprimere, in quella sede come anche, più in generale, in quella consiliare, le loro opinioni e il loro voto (art. 122, quarto comma)”, la Corte costituzionale ha ritenuto, con riferimento alla prima delle summenzionate disposizioni che “le delibere dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio, quando hanno natura di atti di autorganizzazione del Consiglio, direttamente incidenti sull’attività legislativa di quest’ultimo, sono presidiati dalla garanzia costituzionale dell’autonomia della

---

evidenziato come la suddetta disposizione sia stata interpretata dalla stessa Corte nel senso che per gli organi dello Stato e delle Regioni è possibile anche la difesa personale e come l’intervento nel conflitto tra enti spiegato personalmente proprio dalla Procura contabile era stato ammesso anche dalle sentenze n. 252 del 2013 e n. 235 del 2015, precisando come ciò non escluda che nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni un organo dello Stato, dotato di autonomia, possa essere difeso – oltre che dall’Avvocatura generale dello Stato (come nel giudizio di cui alla sentenza n. 2 del 2007) – anche da avvocati del libero foro.



potestà organizzativa di supporto all'attività legislativa del Consiglio stesso"<sup>142</sup> e, quanto alla seconda delle surrichiamate disposizioni, come "le delibere dell'Ufficio di Presidenza – tipico organismo collegiale – sono formate dalla confluenza di voti espressi dai consiglieri e dal Presidente, i quali non possono essere chiamati a rispondere di tali voti" per cui "nella fattispecie, il concorso delle singole immunità dei consiglieri regionali, previste a presidio delle distinte dichiarazioni di voto, rifluisce in preclusione alla cumulativa perseguibilità dei consiglieri regionali a causa della predicata illegittimità della delibera stessa nella misura in cui tale immunità sussiste: e, a tal proposito, ha evidenziato come il consigliere regionale non possa essere chiamato a rispondere del voto dato in sede di Assemblea legislativa per approvare un atto normativo, quale la legge regionale, e di quello espresso in sede di Ufficio di Presidenza del Consiglio che abbia condotto all'adozione di un delibera di quest'ultimo, atto non normativo, che sia strettamente collegata alla sua organizzazione e più in generale all'organizzazione del Consiglio con carattere di essenzialità e diretta incidenza, tale che, in sua mancanza, l'attività del Consiglio o del suo Ufficio di Presidenza sarebbe menomata o ne sarebbe significativamente incisa.

Avuto riguardo alla fattispecie oggetto del conflitto, la Corte costituzione ha ritenuto che fosse decisiva "la circostanza che la formazione del Gabinetto e segnatamente la nomina del Capo di Gabinetto incidono direttamente sull'attività normativa del Consiglio regionale" in quanto si tratterebbe "di una struttura centrale e strategica che, in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale, condiziona il buon andamento dei lavori assembleari, sicché può ben dirsi che l'atto di nomina del Capo di Gabinetto appartiene agli atti di autorganizzazione dell'Ufficio di Presidenza con incidenza diretta e

---

<sup>142</sup> Al contrario, come evidenziato dalla Corte costituzionale, "quando, invece, hanno natura di atti amministrativi estranei, o comunque non strettamente coessenziali, all'organizzazione dell'attività legislativa del Consiglio, si collocano all'esterno di tale autonomia costituzionalmente garantita, pur costituendo legittimo esercizio di un potere" e "tale è, in particolare, l'attività di gestione delle risorse finanziarie, che «resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile» (sentenze n. 235 del 2015 e n. 292 del 2001; inoltre, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 7 settembre 2018, n. 21927)".

significativamente rilevante – e anzi, nella specie, con una connotazione di evidente essenzialità – nell’attività legislativa del Consiglio regionale”.

La Consulta ha, inoltre, ritenuto che non rilevi “la circostanza, sulla quale molto insiste l’atto di citazione della Procura contabile, della necessità, o no, della laurea per ricoprire l’incarico di Capo di Gabinetto” in quanto si tratterebbe “di un incarico altamente fiduciario che si basa su «valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell’organo politico» che lo nomina e che «può avvenire, in base alla normativa vigente, *intuitu personae*, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che debba essere osservato nell’adozione dell’atto di assegnazione all’ufficio”<sup>143</sup>.

## 2. Giudizio di conto.

In materia di giudizio di conto è da segnalare la sentenza Corte costituzionale n. 51 del 15.03.2019, che ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, L. 23 dicembre 2014, n. 190., sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 (in relazione allo “art. 6 CEDU come ripreso dall’art. 47 Carta UE”) e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, con tre ordinanze di analogo tenore del 16 marzo 2018, in altrettanti giudizi promossi

---

<sup>143</sup> Il rilievo che gli atti di conferimento dell’incarico di Capo di Gabinetto a soggetto asseritamente privo – secondo la prospettazione della Procura regionale – dei requisiti richiesti costituissero espressione dell’attività di autorganizzazione rientrante nel perimetro delle garanzie previste in favore dei consiglieri regionali dall’art. 122, quarto comma, Cost. avrebbe dovuto considerarsi assorbente e preclusivo dell’esame della fondatezza nel merito dell’addebito oggetto di contestazione con l’atto di citazione che ha dato causa al conflitto di attribuzione e che, oltretutto, investe questioni prive di “tono costituzionale”, tant’è che, a conforto delle proprie conclusioni, nel senso della legittimità del conferimento dell’incarico di Capo di Gabinetto a soggetto privo di laurea, la Corte costituzionale è pervenuta richiamando norme di legislazione ordinaria.

Il suddetto esame nel merito dell’addebito doveva, a fortiori, considerarsi precluso nella specie atteso che, come evidenziato nella stessa sentenza, con l’atto di citazione erano stati evocati in giudizio anche due dirigenti ovviamente estranei alla questione dedotta con il ricorso per conflitto di attribuzioni tant’è che nel dichiarare, in accoglimento del ricorso stesso, che “non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale..... di convenire in giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale il Presidente del Consiglio regionale dell’Emilia-Romagna e i componenti dell’Ufficio di Presidenza di detto Consiglio”, la Corte ha annullato solo “in tale parte”, l’atto di citazione introduttivo e, pertanto, non nella parte relativa ai dirigenti.

Peraltro, con la suddetta sentenza (sub punto 3 della motivazione) dopo aver precisato che il conflitto “riguarda il Presidente del Consiglio regionale e alcuni consiglieri, sia in carica che cessati dal mandato, ma non anche i due dirigenti pure destinatari dell’atto di citazione della Procura contabile e dell’azione diretta a far valere la loro (asserita) concorrente responsabilità amministrativa per danno erariale”) e che “la ricaduta della decisione del presente conflitto sulla situazione soggettiva dei dirigenti suddetti.....sarà valutata dal giudice chiamato a pronunciarsi sulla pretesa azionata dalla Procura contabile”, la Corte costituzionale ha, nondimeno, ritenuto di dover precisare che agli stessi “non è certo riferibile l’assunzione delle deliberazioni dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ma solo la (doverosa) esecuzione delle stesse”, valutandone, pertanto, nel merito ed in punto di fatto, la posizione, nonostante la loro dichiarata estraneità al conflitto oggetto di cognizione.

dalla Società di gestione entrate e tributi (SOGET) spa che, nella dichiarata qualità di agente della riscossione, ha impugnato, ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 112 del 1999, i provvedimenti definitivi con cui l'«ente creditore» Comune di Teramo aveva rifiutato il discarico per inesigibilità di quote iscritte a ruolo ed affidate alla suddetta società per azioni.

L'art. 1, comma 687, della L. 190/2014, dopo aver previsto, al primo periodo, che “le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote di cui al comma 684, presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere integrate entro i termini previsti dallo stesso comma 684” prevede, al secondo periodo, oggetto del prospettato dubbio di legittimità costituzionale, che “in tale caso, il controllo di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684”. Il successivo comma 688, dopo aver previsto, al primo periodo, che “alle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote di cui al comma 684 del presente articolo si applicano gli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo rispettivamente modificato e sostituito dai commi 682 e 683 del presente articolo” dispone al secondo periodo, sottoposto al vaglio della Consulta, che “le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro, con esclusione di quelle afferenti alle risorse proprie tradizionali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, non sono assoggettate al controllo di cui al citato articolo 19”.

Le censurate disposizioni si collocano nel contesto di un più vasto intervento normativo, quale, appunto, quello di cui ai commi 682 e segg. della L. 190/2014, che nell'investire sotto diversi profili la procedura di discarico per inesigibilità di cui agli artt. 19 e 20 D.L.gs. 13 aprile 1999, n. 112, ha previsto un rilevante differimento dei relativi termini: in particolare l'art.1, comma 684 della L. 23.12.2014, n. 190 ha previsto, al primo periodo, che “le comunicazioni di

inesigibilità relative a quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2014, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia, sono presentate, per i ruoli consegnati nell'anno 2014, entro il 31 dicembre 2017 e, per quelli consegnati negli anni precedenti, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2017<sup>144</sup>.

A fondamento della prospettata questione di legittimità costituzionale, la rimettente Sezione territoriale ha lamentato il contrasto delle censurate disposizioni normative con l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza, in quanto, da un lato, nel regolare la procedura di discarico per inesigibilità dei crediti esse prevedono (con l'art. 1, comma 687, secondo periodo) un periodo di sospensione della definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione di durata oggettivamente abnorme, rendendo l'agente della riscossione non interessato a presentare la comunicazione di inesigibilità e, dall'altro, sottraggono al controllo dell'ente creditore le quote affidate di valore unitario non superiore a 300 euro (art. 1, comma 688, secondo periodo), anche nelle ipotesi in cui tali quote abbiano un ingente valore cumulativo, con gli artt. 24 e 103 Cost., perché impedirebbero, di fatto, per un tempo incongruamente lungo, di accedere alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice contabile per definire la posizione patrimoniale dell'ente creditore e, per le quote di valore unitario fino a 300 euro, addirittura precluderebbero in via definitiva e non solo temporanea la possibilità di accesso a detta tutela, con gli artt. 111 Cost. e «6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE», perché posticipando di venti o quaranta anni l'eventuale processo davanti al giudice contabile,

---

<sup>144</sup> Il dettato del primo periodo dell'art. 1, comma 684, L. 190/2014 di cui al testo, oggetto di modifica, dapprima, ad opera dell'art. 6, comma 12-bis, D.L. 193/2016 conv., con modif., dalla L. 225/2016, successivamente, per effetto dell'art. 1, comma 10-quinquies, D.L. 148/ 2017, conv., con modif., dalla L. 172/2017, e, da ultimo, ad opera dell'art. 3, comma 20, D.L. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2018, n. 136, ha assunto, quindi, il seguente tenore: «Le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia ovvero dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2026 e, per quelli consegnati fino al 31 dicembre 2015, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2026».

pregiudicherebbero l'effettività della tutela giurisdizionale, con l'art. 81 Cost., in quanto il rinvio «ad un momento futuro eccessivamente lontano» dell'accertamento dell'effettiva riscuotibilità di un credito contrasterebbe con il perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, con l'art. 97 Cost., perché rappresenterebbero «un ostacolo a che l'organizzazione pubblica possa bene organizzarsi per assicurare una sana gestione finanziaria», con l'art. 53 Cost., in quanto, disponendo la sospensione per lungo tempo dei controlli dell'attività di riscossione ovvero addirittura la loro esclusione (per le quote di valore unitario fino a 300 euro), contrasterebbero con il principio di effettività della capacità contributiva, perché consentirebbero che l'attività di riscossione si svolga in condizioni di non effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti, tollerando situazioni di sottrazione all'obbligo di contribuzione, ed infine con l'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., in quanto l'applicazione delle due disposizioni impedirebbe all'ente locale creditore di avere conoscenza delle risorse finanziarie effettivamente disponibili.

La Corte costituzionale ha ritenuto che le dedotte questioni di costituzionalità siano inammissibili, in quanto muovono dall'erroneo presupposto interpretativo che la SOGET rivesta la qualità di agente della riscossione del Comune di Teramo, «laddove risulta dagli stessi atti dei giudizi, anche di costituzionalità, che tale società è, invece, una cessionaria del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali; per cui non può annoverarsi tra gli «agenti della riscossione», cui unicamente il legislatore ha inteso riferire la disciplina censurata: in proposito richiamate le disposizioni di cui all'art. 3 D.L. 203/2005 conv., con modificazioni, nella L.248/2005<sup>145</sup> che ha previsto che »a decorrere dal 1° ottobre 2006, i riferimenti contenuti in norme vigenti ai concessionari del servizio nazionale della riscossione si intendono riferiti alla Riscossione S.p.a. ed alle società dalla stessa

---

<sup>145</sup> Come è noto l'art. 3 D.L. 203/2005 conv., con modificazioni, nella L.248/2005 ha soppresso il sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione attribuendo le relative funzioni all'Agenzia delle entrate e prevedendo che le stesse fossero esercitate attraverso Riscossione S.p.a.), cui è stata attribuita l'attività di riscossione mediante ruolo.

partecipate” nonché l’art. 2, comma 12, D.L. 262/ 2006, conv., con modificazioni, nella L.286/2006, che novellando la suddetta disposizione normativa ha aggiunto al menzionato comma 28 dell’art. 3 l’inciso «complessivamente denominate agenti della riscossione», la Consulta ha evidenziato come “la denominazione non si estende in modo biunivoco ai vecchi concessionari nazionali o, per traslato, ai soggetti che da essi siano eventualmente scaturiti (come le società cosiddette “scorporate”, cioè le società private beneficiarie del ramo di azienda relativo alle attività concernenti i tributi locali e altre entrate di enti locali, ceduto dai concessionari nazionali ai sensi dell’art. 3, comma 24, primo periodo, del D.L. n. 203 del 2005, come convertito nella legge n. 248 del 2005)”<sup>146</sup>.

Ad ulteriore conforto delle conclusioni esposte nel senso dell’inapplicabilità della censurata normativa alle società scorporate oggetto di distinta considerazione da parte del legislatore rispetto a Riscossione spa ed alle società dalla stessa partecipate, il giudice delle leggi ha evidenziato come all’interno del regime di proroghe dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, che è seguito al superamento del principio del “non riscosso per riscosso” (in virtù del quale i concessionari nazionali della riscossione anticipavano le somme iscritte a ruolo, salvo il rimborso delle quote inesigibili), si distinguano, in ragione del differente ambito applicativo e della diversa ratio alle stesse sottese, proroghe “generiche”, in quanto riguardanti tutti i concessionari della riscossione<sup>147</sup>, e proroghe specifiche” che hanno invece

---

<sup>146</sup> A termini dell’art. 3, comma 24, D.L. 203/2005 conv. in L. 248/2005 “fino al momento dell’eventuale cessione, totale o parziale, del proprio capitale sociale alla Riscossione S.p.a., ai sensi del comma 7, o contestualmente alla stessa, le aziende concessionarie possono trasferire ad altre società il ramo d’azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, nonché a quelle di cui all’articolo 53, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. In questo caso: a) fino al 31 dicembre 2010 ed in mancanza di diversa determinazione degli stessi enti, le predette attività sono gestite dalle società cessionarie del predetto ramo d’azienda, se queste ultime possiedono i requisiti per l’iscrizione all’albo di cui al medesimo articolo 53, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997, in presenza dei quali tale iscrizione avviene di diritto; b) la riscossione coattiva delle entrate di spettanza dei predetti enti è effettuata con la procedura indicata dal regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, salvo che per i ruoli consegnati fino alla data del trasferimento, per i quali il rapporto con l’ente locale è regolato dal decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112....”.

<sup>147</sup> La sentenza menziona in proposito “l’art. 3, comma 1, lettera l), del decreto legislativo 27 aprile 2001, n. 193 (...), che, modificando l’art. 59 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (...), relativo alla disciplina delle procedure in corso a seguito del superamento del principio del non riscosso per riscosso, ha introdotto i commi 4-bis e 4-ter, stabilendo al 1° ottobre 2004 il termine per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità dei concessionari nazionali della riscossione relativamente ai ruoli resi esecutivi prima del 30 settembre 1999”, “ulteriori provvedimenti di proroga relativi ai ruoli consegnati fino al 30 giugno 2003” ( e, cioè, l’art. 4, comma 2, lett. a), D.L. 209/2002 conv. in L. 265/2002 che ha aggiunto

riguardato solo i soggetti “pubblici” della riscossione (cioè i soggetti a partecipazione pubblica ai sensi del comma 7 dell’art. 3 del D.L. n. 203 del 2005), relative ai termini di presentazione delle sole comunicazioni di inesigibilità, che sarebbero altrimenti venute a scadenza, riguardanti i ruoli consegnati dai vecchi concessionari nazionali alle società partecipate dalla Riscossione spa (poi Gruppo Equitalia e, quindi, Agenzia delle entrate-Riscossione), che agli stessi sono subentrate ex lege in mancanza di una diversa determinazione degli enti creditori o di una società “scorporata” (art. 3, comma 25, del D.L. n. 203 del 2005), che sono dettate da un evidente *favor* per i soggetti “pubblici” della riscossione, che ha preso avvio con il comma 12 dell’art. 3 del più volte citato D.L. n. 203 del 2005<sup>148</sup>, e che trovano puntuale giustificazione nell’esigenza di tutelare il patrimonio pubblico in conseguenza, peraltro, dell’acquisizione delle società impegnate nella riscossione di entrate locali anche di dubbia e difficile esigibilità, al fine di evitare che le ben note disfunzioni nell’attività di riscossione risalenti alle gestioni private, rivelatesi spesso inadeguate se non fallimentari, si riverberassero meccanicamente a carico del pubblico erario; esigenza che “non poteva estendersi anche a quelle imprese private che, liberamente, avessero inteso assumere l’attività di riscossione soggetta a rischio, salvo poi concentrarla in capo ai soggetti costituiti con lo “scorporo” di propri rami d’azienda (in termini

---

all’art. 59 D.Lgs. 112/1999 il comma 4- quater, recante il termine per la comunicazione di inesigibilità di cui all’articolo 19, comma 2, lettera c), dello stesso D.Lgs., successivamente sostituito dall’art. 1, comma 1, lett. b), D.L. 282/2004, conv., con modificazioni, dalla L. 307/2004, che alla successiva lettera c) ha disposto l’inserimento del comma 4-quinquies, in ordine alla decorrenza del termine triennale di cui all’art. 19, terzo comma, per il discarico automatico ), e , “infine, l’art. 3, comma 36, lettera d), numero 3), del D.L. n. 203 del 2005” che “ ha stabilito, modificando ulteriormente l’art. 59 del D.Lgs. n. 112 del 1999, che, per detti ruoli, la scadenza del termine per il discarico automatico si determina nella data del 1° luglio 2009” (in particolare i commi 4-quater e 4-quinquies dell’art.59 del D.Lgs. 112/1999, nel testo risultante a seguito delle modifiche apportatevi dall’art. 3, comma 36 lett. d) nn.2 e 3, D.L.203/2005 conv. in L. 248/2005 prevedono, rispettivamente, che “per i ruoli consegnati fino al 30 giugno 2003 la comunicazione di inesigibilità di cui all’articolo 19, comma 2, lettera c), è presentata entro il 30 giugno 2006” e che “per le comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli di cui al comma 4-quater il termine previsto dall’articolo 19, comma 3, decorre dal 1° luglio 2006), che “ha rappresentato, quindi, l’ultima proroga “generica”, ovvrosia applicabile anche ai concessionari nazionali della riscossione”.

<sup>148</sup> L’art.3, dodicesimo comma, del D.L. 203/2005 originariamente prevedeva, nel testo risultante a seguito delle modifiche apportatevi in sede di conversione, che “per i ruoli consegnati fino al 31 agosto 2005 alle società partecipate dalla Riscossione S.p.a. ai sensi del comma 7, le comunicazioni di inesigibilità sono presentate entro il 31 ottobre 2008”.La norma è stata più volte modificata (dall’art. 39, comma 6, D.L. 159/2007, conv., con modificazioni, dalla L. 222/2007, dall’art. 1, comma 12, D.L. 194/2009, conv., con modif., dalla L. 25/2010, dall’art. 23, comma 34, lett. a), D.L. 98/2011, conv., con modif., dalla L.111/2011, dall’art. 29, comma 4, D.L.216/2011, conv., con modif., dalla L. 14/2012) e nel testo risultante, da ultimo, a seguito delle modifiche apportatevi dall’art. 1, comma 530, L. 228/2012, prevede che “per i ruoli consegnati fino al 31 dicembre 2011 alle società partecipate dalla Riscossione S.p.a. ai sensi del comma 7, le comunicazioni di inesigibilità sono presentate entro il 31 dicembre 2014”.

analoghi, Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale di appello, sentenza 20 dicembre 2016, n. 661)”.

Come evidenziato dall’Alta Corte i termini previsti per la comunicazione di inesigibilità dal citato comma 12 del D.L. 203/2005 – come innanzi evidenziato applicabili alle sole società partecipate da Riscossione s.p.a. – “sono stati nel tempo oggetto di continue proroghe, ma senza alcuna soluzione di continuità” e, da ultimo, l’art. 1, comma 530, L. 228/2012, n. 228, ne ha fissato la scadenza al 31 dicembre 2014, a ridosso della quale il legislatore è quindi intervenuto con la normativa di cui all’art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014, introducendo, per il controllo nel tempo delle quote dichiarate inesigibili, un nuovo meccanismo, definito “scalare inverso”, inteso “alla soluzione della specifica situazione determinata proprio dalla concatenazione delle proroghe e dall’accumularsi di una ingente quantità di arretrati e di un’imponente stratificazione delle partite creditorie da trattare” nel contesto di una riforma<sup>149</sup> intesa rispondere a particolari ed eccezionali esigenze derivanti esclusivamente dall’istituzione di agenti “pubblici” della riscossione, con conseguente irragionevolezza di una interpretazione che, a dispetto del tenore letterale, la estendesse alle suddette società private “scorporate” e che si risolverebbe in un’inammissibile riapertura di termini ormai scaduti da molti anni .

### *3. Ordinamento contabile degli enti territoriali.*

#### *3.1 Piani di riequilibrio degli enti locali.*

La prima - e non solo in ordine cronologico - delle pronunce da segnalare in materia è la sentenza n. 18 del 14.02.2019, con la quale la Corte costituzionale ha

---

<sup>149</sup> La L. 190/2014 ha previsto all’art. 1, commi 682 e segg., “la parziale revisione della disciplina delle comunicazioni di inesigibilità e del relativo controllo (artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999), con applicazione retroattiva della nuova disciplina alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 2000 (comma 688)”, “lo scaglionamento in ordine cronologico, inverso a quello dell’affidamento in carico, dei termini di presentazione e controllo delle comunicazioni di inesigibilità (comma 684)”, “l’allineamento a queste nuove regole di tutti i rapporti in essere, a tal fine prevedendone l’applicazione anche alle comunicazioni già presentate per le quali è stata prevista l’integrazione (comma 687)”, “la diluizione, per un periodo pressoché corrispondente al cronoprogramma, dell’anticipazione – con onere a carico del bilancio dello Stato – del rimborso a favore degli agenti della riscossione, delle spese maturate negli anni 2000 - 2013 per le procedure cautelari ed esecutive esperite per tentare il recupero dei medesimi crediti (comma 685)”, “la sottrazione al controllo delle comunicazioni di importo pari o inferiore a 300 euro (comma 688)” e la “previsione ex lege (fino alla medesima scadenza del cronoprogramma di cui al comma 684) della legittimazione dell’agente della riscossione a effettuare la riscossione delle somme iscritte a ruolo «anche per le quote relative ai soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia» (comma 686)”.



dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, l. 28 dicembre 2015, n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, l. 11 dicembre 2016, n. 232, che ha previsto che gli enti locali che, alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non avessero ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, potessero rimodulare o riformulare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis, comma 8, lett. e), d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania che, nel corso dell'esame, in sede di controllo sull'attuazione di un piano di riequilibrio finanziario già approvato, della delibera con la quale il Comune, avvalendosi della suddetta disposizione normativa, aveva rimodulato il piano, prevedendo una riduzione della quota annuale di disavanzo applicata annualmente con conseguente recupero di un corrispondente margine di spesa annuale, ha dubitato della legittimità costituzionale della suddetta disposizione per le ragioni, di poi, condivise e fatte proprie dal giudice delle leggi.

La questione pregiudiziale in ordine alla legittimazione della Sezione regionale di controllo in sede di vigilanza sull'esecuzione del piano di riequilibrio a sollevare questioni di legittimità costituzionale è stata positivamente risolta dal giudice delle leggi movendo dal rilievo che, tale funzione di vigilanza-ingerenza della Corte dei conti sia sussumibile “nella categoria del controllo di legittimità-regolarità” e si giustifichi “in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti”: in proposito, richiamata la propria precedente giurisprudenza espressasi nel senso della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di controllo preventivo di legittimità (cfr. sentenza n. 226/1976) - oltre che in sede di parifica dei rendiconti (cfr., *ex multis*, per le più recenti, sentenze n. 196 del 2018 e n. 188

del 2015) - in ragione sia della sua particolare posizione istituzionale - venendo il rilievo la sua natura di organo di rilevanza costituzionale, composto da “magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)” - sia della natura delle relative attribuzioni di controllo - avuto riguardo al “peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne “la conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico” - e, pertanto, nell’esercizio di una funzione “di controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo” e, quindi, di garanzia dell’ordinamento, e rilevato, inoltre, come il riconoscimento di tale legittimazione si giustifichi anche con l’esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte, il giudice delle leggi ha ritenuto che le medesime considerazioni valgano, a fortiori, per il controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti locali, così come disciplinati dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, evidenziando come le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto abbiano “la forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo)”, siano sottoposte alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione<sup>150</sup> e presentino – rispetto al controllo sugli atti – un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale, in quanto “mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l’accertamento effettuato nell’esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci “fa stato” nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di

---

<sup>150</sup> Caratteri che, come evidenziato dall’Alta Corte, “determinano un’integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica”.

impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione”.

Nel merito della prospettata questione di legittimità costituzionale, ha ritenuto il giudice delle leggi che la norma scrutinata violi gli artt. 81 e 97, comma 1, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

In proposito, premesso che i principi espressi dagli invocati parametri costituzionali di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – ed in particolare il principio di equilibrio di bilancio che “non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell’ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate” – sono “inverati dalle specifiche disposizioni normative che disciplinano– a regime – la gestione dei disavanzi degli enti territoriali” ed in particolare dalle disposizioni - oggetto di puntuale ricognizione nella sentenza in esame – di cui agli artt. 9, secondo comma, della L. 243/2012, 42 del D.Lgs. n. 118/2011 e 188 del D.Lgs. n. 267/2000 nonché di cui all’allegato 1, n. 8), del D.Lgs. 118/2011 - che prevedono che al deficit si debba “porre rimedio subito per evitare che eventuali squilibri strutturali finiscano per sommarsi nel tempo producendo l’inevitabile dissesto”, che la sua rimozione non possa “comunque superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell’elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare “eredità” finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati” e che l’istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento debba “essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico”, ed evidenziate le deroghe

di cui all'art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118 del 2011 - che prevede che il maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità sia ripianato in non più di 30 esercizi a quote costanti - e di cui all'art. 243-bis TUEL - che, nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 prevedeva che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale avesse una durata massima di dieci anni - la Corte costituzionale ha evidenziato come “la fattispecie normativa del riaccertamento straordinario” “giustificata con l'unicità ed eccezionalità della situazione finanziaria di alcuni enti territoriali che, da un lato, transitavano in un diverso sistema di contabilità e, dall'altro, scontavano l'esistenza di deficit sommersi originati dall'effetto congiunto della scorretta prassi di sovrastima dei crediti e di sottovalutazione dei debiti” nel convincimento che “in sede di riaccertamento straordinario sarebbero emersi, una volta per tutte, i consistenti disavanzi reali, cui si sarebbe posto rimedio, in via definitiva, con un rientro pluriennale”, non sia “equiparabile a quella dettata dalla norma censurata” che, al contrario, “consente di aggirare il principio di intangibilità della procedura di prevenzione del dissesto, consistente nella preclusione – per plurime ragioni – di stravolgimenti del percorso di risanamento in fase di attuazione”, rilevando come la “lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministratori futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata....senza contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili e imputabili ai sopravvenuti responsabili” e come tale scenario mini “alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione più volte enunciato” dallo stesso giudice delle leggi (*ex plurimis*, sentenza n. 274 del 2017), in quanto mentre “l'originario ordito normativo, sulla

base del quale era stato approvato dalla Corte dei conti e dalla commissione per la finanza e gli organici degli enti locali (art. 155 del T.U. enti locali) il piano di rientro per prevenire il dissesto.....si basava..... sulla verifica ex art. 243-quater del T.U. enti locali ed era articolato su un arco di tempo decennale, più vasto di quello ordinario, ma comunque inferiore di due terzi rispetto alla previsione della norma censurata” al contrario, “il censurato art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall’art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, traccia uno scenario incognito e imprevedibile che – senza le garanzie contemplate nel piano – consente di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che l’ordinamento nazionale e quello europeo percepiscono come intollerabile”.

Avuto riguardo al contrasto della norma censurata con gli artt. 81 e 97 Cost., sotto il profilo dell’elusione del principio di responsabilità nell’esercizio della rappresentanza democratica<sup>151</sup>, il giudice delle leggi ha evidenziato come, per effetto della norma stessa “nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse” venendo conseguentemente gravemente compromesso “lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo”: in proposito, richiamato il proprio insegnamento nel senso che il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, risiede essenzialmente nell’assicurare ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego

---

<sup>151</sup> Contrasto che, secondo l’Alta Corte, “risiede innanzitutto nel consentire agli enti locali coinvolti nella procedura di predissesto, e che non sono in grado o non intendono rispettare i termini e le modalità del piano di rientro: a) di non ottemperare alle prescrizioni della magistratura vigilante e di evitare comunque la dichiarazione di dissesto; b) di scaglionare in un trentennio gli accantonamenti inerenti al rientro del disavanzo; c) di confermare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando così la disponibilità – in termini di spesa corrente per l’intero trentennio – derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l’intero periodo di rientro e dall’impiego *contra legem* delle anticipazioni di liquidità; d) di aggirare le complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano attraverso una rimodulazione autonoma in termini esclusivamente numerici, così sottraendo alla Corte dei conti quello che la sezione rimettente denomina correttamente «canone concreto di controllo»”.

delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale e come, significativamente, le norme che disciplinano a regime la gestione del disavanzo equiparano, a tutti gli effetti, la mancata applicazione di esso all'esercizio in corso alla mancata approvazione del rendiconto", la Consulta ha evidenziato come "un così grave evento è esattamente quanto consentito dalla disposizione oggetto del presente giudizio" che la "pone, tra l'altro, in contrasto con «un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti» (sentenza n. 228 del 2017).

La Corte costituzionale ha censurato soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio evidenziando come "la tendenza a perpetuare il deficit strutturale", attraverso "norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento" finisca per "paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale", in ragione della "pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione" e che "sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di "corto respiro", del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa", sia con il principio di equità intergenerazionale, gravando "in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future", non garantendo "loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo" ed operando "simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente" in contrasto con la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. che esige che "l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo

alle collettività amministrate”.

Del pari alla materia del piano di riequilibrio finanziario attiene la sentenza della Corte cost., 2 maggio 2019, n. 105, che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 11-septies, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Proroga e definizione di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2017, n. 19, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 28, 77, 81, 97, 100, 101, 103, 111, 113, 117, primo e terzo comma, 119, primo comma, e 120 della Costituzione, nonché in relazione all’art. 243-quater, commi 5 e 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), all’art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), e all’art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana.

La disposizione sottoposta al vaglio del giudice delle leggi prevede che “per gli enti locali che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, pur avendo avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all’articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non abbiano rispettato il termine di cui al primo periodo del comma 5 del medesimo articolo 243-bis ovvero quello di cui articolo 2, comma 5-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, non conseguendo l’accoglimento del piano secondo le modalità di cui all’articolo 243-quater, comma 3, del citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il termine per poter deliberare un nuovo piano di riequilibrio finanziario pluriennale, secondo la procedura di cui all’articolo 243-bis del medesimo decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è prorogato al 30 aprile 2017”, che “non si applica l’ultimo periodo del medesimo articolo 243-bis, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”, che

“la facoltà di cui al primo periodo del presente comma è subordinata all’avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso quale aumento dell’avanzo di amministrazione o diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell’ultimo rendiconto approvato dall’ente locale” e che “nelle more del termine di cui al primo periodo del presente comma e sino alla conclusione della relativa procedura, non si applica l’articolo 243-quater, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con sospensione delle procedure eventualmente avviate in esecuzione del medesimo”.

La relativa questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Sicilia, in sede di esame di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale ripresentato - invocando la suddetta disposizione normativa - da un’amministrazione comunale, dopo che l’approvazione del piano originariamente adottato era stata negata, in ragione della sua tardività, dalla stessa Sezione, con delibera che era stata impugnata innanzi alle Sezioni riunite che avevano respinto il ricorso, e dopo che era stato dato conseguentemente corso alla procedura di dissesto che, peraltro, era stata sospesa, prima di giungere a compimento, appunto in dipendenza dell’entrata in vigore della norma censurata.

La Corte costituzionale ha, innanzi tutto, evidenziato una presunta “aporia legislativa” in quanto la disposizione, nel prevedere la facoltà di ripresentare il piano di riequilibrio, subordinando la conseguente deroga al principio di decadenza per decorso del termine, all’avvenuto «conseguimento di un miglioramento», registrato nell’ultimo rendiconto approvato dall’ente locale e prevedendo che lo stesso si abbia, oltre che in ipotesi di diminuzione del disavanzo di amministrazione, anche in ipotesi di aumento dell’avanzo di amministrazione, incorrerebbe, con riferimento all’ipotesi dell’aumento dell’avanzo di amministrazione (da non confondersi con il saldo attivo di cassa e con un risultato di esercizio annuale positivo), in una contraddizione in termini, in quanto “presuppone la preesistenza di un avanzo di amministrazione” che, a



detta del giudice delle leggi, sarebbe “del tutto incompatibile con la preesistenza o l’avviamento del piano pluriennale di riequilibrio registrato nell’ultimo rendiconto approvato dall’ente locale”.

Nondimeno, l’aporia legislativa della norma censurata non sarebbe “rilevante alla luce della prospettazione del rimettente”<sup>152</sup> che “non propone alcun argomento in ordine alla esistenza di un avanzo o di un miglioramento del risultato di amministrazione, né essa è evincibile implicitamente dal contesto complessivo dell’ordinanza” che, anzi, in vari punti, descrive “elementi fattuali del tutto in contrasto con le ipotesi normative della rimessione in termini” finendo “per escludere l’esistenza del presupposto del miglioramento dei conti dell’ente locale, che è alla base dell’eventuale applicazione della norma censurata”, per cui la Sezione rimettente non avrebbe spiegato “adeguatamente per quale motivo dovrebbe fare applicazione della norma impugnata, non essendo sufficiente a tal fine prospettare un vizio astratto della fattispecie legale senza un aggancio eziologico al caso concreto da decidere”, donde il rilievo della “insufficiente descrizione della fattispecie che, per costante giurisprudenza costituzionale, si traduce in un difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni sollevate, con conseguente inammissibilità delle stesse (*ex multis*, sentenza n. 224 del 2018)”.

### 3.2 Parificazione dei rendiconti.

Occorre, inoltre, fare menzione di due sentenze pronunciate dalla Corte costituzionale investita di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti – rispettivamente Sezioni riunite per la regione autonoma Trentino Alto Adige e Sezione regionale di controllo per la Campania – nel corso di giudizi

---

<sup>152</sup> Sicché, secondo quanto evidenziato dallo stesso giudice delle leggi, le considerazioni esposte in ordine ad una presunta aporia legislativa sono assolutamente estranee alla ratio decidendi: ne consegue che le stesse devono considerarsi alla stregua di un “*obiter dictum*”.

Le suddette considerazioni non appaiono, peraltro, pienamente condivisibili: l’art. 243-bis, primo comma, TUEL prevede, infatti, la possibilità del ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale quando “sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario”, che si hanno quando “l’ente non può garantire l’assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell’ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all’articolo 193, nonché con le modalità di cui all’articolo 194 per le fattispecie ivi previste” e, pertanto, in ipotesi che non necessariamente postulano un disavanzo di amministrazione e non necessariamente sono escluse dalla presenza di un avanzo di amministrazione, così come del pari, il dissesto o l’insolvenza dell’impresa non è escluso dalla presenza di un patrimonio netto positivo.

di parificazione, rispettivamente, del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano e del rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio 2017 (sentenza n. 138/2019 dell'06/06/2019) e dei rendiconti generali della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2015 e 2016 (sentenza n. 146/2019 del 19.06.2019).

Con la prima delle summenzionate sentenze – la n. 138/2019 - la Corte costituzionale, investita della questione di costituzionalità<sup>153</sup>, di alcune disposizioni di leggi provinciali e regionali che hanno consentito ai dirigenti dei predetti enti territoriali di conservare, come assegno personale, indennità di direzione e coordinamento a vario titolo percepite dopo la cessazione dei relativi incarichi, ritenuto che le disposizioni stesse “incidendo in due materie di competenza esclusiva statale, quali l'ordinamento civile<sup>154</sup> e la previdenza sociale” ponessero in essere una lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 Cost., ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale<sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> Con le ordinanze di rimessione le disposizioni legislative sottoposte al vaglio della Corte costituzionale, intervenute a “sanatoria” di analoghe previsioni di contratto collettivo - che, in sede di parifica dei rendiconti relativi a precedenti esercizi, in ragione della loro nullità per contrasto con la disposizione imperativa contenuta nell'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 (il quale stabilisce che le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese), erano state disapplicate dalla Corte dei conti - sono state censurate per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), incidendo nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la cui regolamentazione dovrebbe essere uniforme su tutto il territorio nazionale, e lettera o), Cost., che devolve alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della previdenza sociale, nella parte in cui prevedono la trasformazione delle indennità, alla cessazione dell'incarico, in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo, nonché per violazione dell'art. 81 Cost., in relazione alla conseguente l'alterazione del risultato di amministrazione ed all'aumento della spesa del personale oltre i limiti consentiti dai vincoli di finanza pubblica, per violazione delle disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché dei principi di imparzialità e buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.), di proporzionalità della retribuzione rispetto alla qualità e alla quantità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.), per l'indebita interferenza con la funzione esercitata in sede di parificazione (artt. 101, secondo comma, e 103 Cost.) e per l'illegittima retroattività della norma di interpretazione autentica contenuta nella legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 in violazione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e dell'art. 1 del relativo Protocollo addizionale.

<sup>154</sup> “Quanto al collegamento funzionale degli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. la Consulta ha evidenziato come, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia “ordinamento civile” e come analogo rapporto si verifichi con la materia della previdenza sociale, poiché le somme indebitamente erogate dagli enti territoriali resistenti costituiscono la base delle ulteriori disposizioni che ne statuiscono la pensionabilità e i relativi oneri a carico degli enti datori di lavoro.

<sup>155</sup> Con la suddetta sentenza n. 138/2019 la Consulta, ritenuto che “evidenti ragioni sistematiche inducono, pertanto, a circoscrivere il *petitum* a quella parte della legislazione in grado di condizionare direttamente la decisione delle sezioni riunite della Corte dei conti”, ha, inoltre, dichiarato inammissibili, in ragione della loro irrilevanza, le questioni sollevate “nei confronti delle disposizioni della Provincia autonoma di Bolzano antecedenti alla stipula del primo contratto collettivo provinciale

Con la seconda delle summenzionate sentenze – la n.146/2019 - investito della questione di costituzionalità di leggi regionali istitutive di fondi aggiuntivi, istituiti dalla Regione Campania in tema di trattamento economico accessorio dei dipendenti regionali, per finanziare indennità (oltre tutto di importo fisso ed erogate “a pioggia” a prescindere da considerazioni di rendimento) da versare al personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture politiche (uffici a diretta collaborazione e supporto dei Presidenti di Commissioni, dei membri dell’Ufficio di Presidenza e dei gruppi consiliari) ed al personale in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio regionale, censurate perché lesive della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), degli equilibri complessivi della finanza pubblica e della sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti, ex artt. 81 e 97, primo comma, Cost., il giudice delle leggi ne ha dichiarato l’illegittimità costituzionale.

Occorre osservare come entrambe le suddette sentenze abbiano dato soluzione positiva sia al “problema pregiudiziale della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione”, in linea, del resto, con l’ormai consolidata giurisprudenza sul punto<sup>156</sup>, sia al problema relativo all’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate avuto riguardo ai parametri evocati ed alla rilevanza delle questioni sollevate in relazione alle finalità dei giudizi di parificazione *a quibus*: in proposito, l’Alta Corte ha evidenziato, da un lato, l’incidenza della violazione delle regole di riparto della competenza legislativa - ed in particolare di quella contenuta nell’art. 117, secondo comma, lettere l), nonché, avuto riguardo alla prima delle summenzionate pronunce, anche di quella di cui alla successiva lettera o), Cost. – sui principi della sana gestione finanziaria presidiati dall’art. 81 Cost.,

---

disciplinante il rapporto di lavoro dei dirigenti provinciali e quelle che non riguardano la copertura legislativa delle spese contestate”, le questioni di legittimità costituzionale sollevate sulle disposizioni che trovano applicazione «a far data dal 1° giugno 2018» oltre a quelle che evidentemente non riguardano le tematiche oggetto del giudizio.

<sup>156</sup> Cfr. ex multis, le sentenze n. 196 del 2018, n. 181 del 2015, n. 213 del 2008, n. 121 del 1966 e n. 165 del 1963.,

dall'altro, come il giudice contabile, ove avesse applicato le norme censurate - di poi dichiarate illegittime dal giudice delle leggi - “si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa, conseguente all'adozione di un istituto retributivo illegittimo”<sup>157</sup>.

---

<sup>157</sup> Le pronunce di cui al testo richiamano la sentenza n. 196 del 09.11.2018, con la quale, investita della relativa questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria, in sede di parificazione del rendiconto consuntivo della Regione Liguria - nel corso della quale era emerso che, con le risorse del Fondo per la contrattazione decentrata, erano state retribuite, tra l'altro, le posizioni di vice-dirigenza - la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni legislative regionali recanti, in violazione dell'art. 17-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e quindi della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento civile”, l'istituzione della vice-dirigenza regionale e la previsione delle modalità di finanziamento delle relative posizioni retributive.

Con la suddetta sentenza, la Corte costituzionale, rilevato che la Corte dei conti rimettente deduce l'invasione, da parte della disposizione censurata, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ha ritenuto l'ammissibilità delle questioni sollevate: in proposito, premesso che “la legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione... è stata riconosciuta, con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri economico - finanziari”, il giudice delle leggi ha ritenuto che ad essi vadano accostati “i parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse”, per cui “entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata” evidenziando, inoltre, come “la legislazione impugnata, che destina nuove risorse senza che peraltro siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione” e come “l'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità ... è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni, nel particolare caso di cui qui si discute”.

Come è noto, la giurisprudenza costituzionale più risalente, pur riconoscendo la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione dei rendiconti, considerato che esso si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, con la partecipazione del Procuratore generale, in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione e si conclude con una pronunzia adottata in esito a pubblica udienza, aveva più volte negato (da ultimo con ordinanza n. 139 del 1969), che le questioni stesse potessero investire la legge di bilancio o le leggi di spesa, attesa la loro irrilevanza ai fini del decidere, in relazione al peculiare ambito di cognizione affidato alla Corte dei conti, consistente essenzialmente nel verificare -- a mente dell'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 -- se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare, risultanti dal rendiconto redatto dal Governo, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dei conti dai singoli ministeri e se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla stessa Corte, nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno e alle scritture tenute dalla Corte dei conti.

La Corte costituzionale ha, peraltro, abbandonato il suddetto risalente orientamento, che “rispecchiava l'ordinamento contabile e la disciplina del bilancio dello Stato contenuti nelle leggi in vigore prima della riforma addotta in *subiecta materia* dalla legge 5 agosto 1978, n. 468 (successivamente modificata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362)”, a partire dalla sentenza n. 244 del 14 giugno 1995, ritenendo che “dopo la novella del 1978, il bilancio dello Stato ha subito una profonda trasformazione che, da strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria, lo ha portato a connotarsi essenzialmente come mezzo di configurazione unitaria degli obiettivi economico- finanziari, nel quadro degli indirizzi socio-economici elaborati dal Governo ed approvati dal Parlamento, sicché esso si pone ormai come strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo (come la programmazione di bilancio, le operazioni di tesoreria, ecc.) e più in generale di politica economica e finanziaria”.

Come evidenziato, con sentenza n. 213/2008, l'espansione del giudizio di parificazione come giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato si è, peraltro, delineata anche quale conseguenza della previsione di cui all'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), che ha delimitato il controllo di legittimità degli atti (dapprima del Governo, poi anche con riguardo alle Regioni ad autonomia speciale) a poche ipotesi tipiche, interrompendo il rapporto di generale pregiudizialità tra controllo preventivo di legittimità (con riferimento al quale era stata già riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale della legge presupposta all'atto amministrativo) e giudizio di parifica.

Con la suddetta pronuncia n. 244/1995, il giudice delle leggi si è espresso, pertanto, nel senso che “laddove vengano denunciate, per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione disegnati con il sistema dei risultati differenziali di cui all'art. 6 della legge n. 468 del 1978, le questioni sollevate non possono non assumere rilevanza ai fini della decisione di competenza della Corte dei conti, donde l'ammissibilità delle medesime”.

Il suddetto orientamento che “riconosce alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale avverso tutte quelle

#### 4. Pensioni.

In materia pensionistica deve essere segnalare la sentenza n. 125/2019 del 23.05.2019, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 170, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), nella parte in cui prevede che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di collocamento a riposo risulti assegnato ad una sede di servizio all'estero, ai fini pensionistici la retribuzione di posizione venga computata soltanto nella "... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...", anziché in misura correlata al grado rivestito da quel medesimo soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, giudice unico delle pensioni, con l'ordinanza del 9 febbraio 2018.

Il giudice delle leggi ha invero rilevato come una "questione in tutto identica a quella sollevata con l'ordinanza di rimessione" fosse stata proposta

---

disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali" è stato confermato con sentenza n. 213 del 18 giugno 2008, ed ulteriormente ribadito più di recente, con sentenze n. 181 del 23.07.2015, n. 89 del 27.04.2017 e, da ultimo (in disparte le pronunce di cui al testo), con la sentenza n. 196 del 09.11.2018.

Le sentenze da ultimo citate sono state pronunciate in un contesto nel quale il su menzionato percorso di espansione del giudizio di parificazione era culminato nell'adozione del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, conv., con modif., nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, che, in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ha dettato disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo, estendendo il giudizio di parificazione, per l'innanzi previsto solo per lo Stato e per le autonomie speciali, alle Regioni a statuto ordinario e demandando alle Sezioni regionali di controllo l'accertamento degli squilibri economico-finanziari, della mancata copertura delle spese e della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria (art. 1, comma 7, del D.L. n. 174 del 2012), e, pertanto, di tutte le «irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (art. 1, comma 3, del D.L. n. 174 del 2012)» (cfr. sentenza 196/2018).

La giurisprudenza della Corte Costituzionale (cfr. le citate sentenze nn. 196/2018 e 89/2017) ha enucleato in questi termini le condizioni che presiedono alla legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale: "a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (ai sensi dell'art. 1, comma 12, del D.L. n. 174 del 2012), in considerazione della circostanza che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita; c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-quater, comma 5, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»).

dallo stesso rimettente, con riguardo alla medesima disposizione e in riferimento al medesimo parametro costituzionale, e come la stessa sia stata dichiarata inammissibile con la sentenza n. 153 del 2018<sup>158</sup>, argomentando “sulla base dell’erronea individuazione della disposizione censurata, riguardante il solo trattamento retributivo e non anche i profili previdenziali che, anche in questa sede, vengono specificamente in rilievo”, in quanto, secondo la stessa prospettiva del rimettente, sarebbe la disciplina previdenziale, «in connessione con la disciplina retributiva che ne costituisce il necessario presupposto» (...), a porsi in contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza”<sup>159</sup>.

### **Le pronunce più significative della Corte di cassazione**

5. *L’estensione del sindacato della S.C. sulle sentenze della Corte dei conti e le questioni deducibili.*

5.1 *L’eccesso di potere giurisdizionale.*

In ordine all’estensione del sindacato della S.C. sulle sentenze della Corte dei conti che, al pari delle sentenze del Consiglio di Stato, sono impugnabili solo per motivi inerenti alla giurisdizione (cfr. artt. 111, ottavo comma, Cost., art. 362 c.p.c., art. 207 c.g.c.) occorre segnalare la sentenza n. 8311 del 25/03/2019 con la quale le SS.UU. si sono espresse nel senso che “alla luce della sentenza n. 6 del

---

<sup>158</sup> La questione di legittimità costituzionale, dichiarata inammissibile con la richiamata sentenza n. 153/2018 dell’11.07.2018, era stata sollevata dal Giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio con ordinanza n. 53/2017 del 03.05.2017 (cfr., in proposito, la relazione della Procura generale di inaugurazione dell’anno giudiziario 2018 sub “il contenzioso pensionistico”, pag. 154 testo e nota n. 78).

Con la suddetta sentenza n. 153/2018 la Corte costituzionale ne ha dichiarato l’inammissibilità ritenendo fondata l’eccezione in tal senso proposta dall’I.N.P.S. che ha dedotto che “il giudice a quo non avrebbe individuato correttamente la disposizione applicabile alla fattispecie controversa” in quanto nel caso di specie “non verrebbe in rilievo l’art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, che si limita a regolamentare il trattamento retributivo, ma, in primo luogo, l’art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato)”; la Consulta ha, in proposito, rilevato come “Il giudice a quo, peraltro, nel ripercorrere l’interpretazione propugnata dalla Corte dei conti in fase di gravame (Corte dei conti, sezione seconda giurisdizionale centrale d’appello, sentenza 22 febbraio 2017, n. 112), si premura di specificare che è stata proprio l’applicazione della disciplina previdenziale e, in particolare, dell’art. 43 del D.P.R. n. 1092 del 1973, a condurre al rigetto delle pretese pensionistiche del personale diplomatico collocato a riposo mentre era in servizio all’estero” e come “nella prospettiva del rimettente, sarebbe dunque la disciplina previdenziale, in correlazione con la disciplina delle diverse voci del trattamento retributivo, a recare il vulnus denunciato” evidenziando come “in una controversia che attiene al trattamento pensionistico il giudice a quo, per contro, censura le sole previsioni in tema di trattamento retributivo, senza coglierne le implicazioni sulla disciplina previdenziale *ratione temporis* applicabile, anche alla luce dell’evoluzione del quadro normativo e delle deduzioni svolte a tale riguardo dalle parti”.

<sup>159</sup> In altri termini, il giudice a quo, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale, sarebbe incorso con entrambe le suddette ordinanze di rimessione, in quello che, mutuando la terminologia penalistica, viene definito un “*aberratio ictus*” e cioè nell’erronea individuazione delle disposizioni rilevanti.

## 2018 della Corte costituzionale<sup>160</sup> - la quale ha carattere vincolante perché volta

<sup>160</sup> Come dato atto nella sentenza di cui al testo un orientamento delle Sezioni Unite aveva “elaborato un concetto più ampio di giurisdizione, ritenendo sindacabili non solo le norme sulla giurisdizione che individuano «i presupposti dell'attribuzione del potere giurisdizionale», ma anche quelle che stabiliscono «le forme di tutela» attraverso cui la giurisdizione si estrinseca, nei casi nei quali la violazione delle stesse comporta un diniego di giustizia, evocandosi, in sostanza il concetto di giurisdizione, c.d. “dinamico” (o “funzionale” o “evolutivo”), secondo cui, in sintesi, risulterebbe sindacabile anche la violazione di legge (sostanziale e/o processuale) in relazione alla giurisdizione, qualora sia conseguenza di un'interpretazione «abnorme o anomala» (Cass., sez. un., 20/05/2016, n. 10501), ovvero di uno «stravolgimento» (Cass., sez. un., 17/01/2017, n. 956) delle «norme di riferimento» (di rito o di merito, Cass., sez. un., 17/01/2017, n. 964; Cass., 11/05/2017, n. 11520), in particolare nel caso di violazione di norme sovranazionali (Cass. sez. un., 17/01/2017, nn. 956 e 953)”.

Con la richiamata sentenza n. 6/2018 del 18.01.2018, la Corte costituzionale è, peraltro, intervenuta a “ridimensionare drasticamente” l'ambito di ammissibilità del ricorso ai sensi del comma ottavo dell'art. 111 Cost., “escludendo in radice ogni legittimità dell'interpretazione estensiva (sulla base del concetto funzionale od evolutivo o dinamico della giurisdizione)” (cfr. Cass. SS.UU., 30/07/2018 n.20168); con la suddetta pronuncia, il Giudice delle leggi ha invece affermato che “la tesi che il ricorso in Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, previsto dall'ottavo comma dell'art. 111 Cost. avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, comprenda anche il sindacato su *errores in procedendo* o *in iudicando* non può qualificarsi come una interpretazione evolutiva” – o “dinamica” – “poiché non è compatibile con la lettera e lo spirito della norma costituzionale” che “attinge il suo significato e il suo valore dalla contrapposizione con il precedente comma settimo, che prevede il generale ricorso in Cassazione per violazione di legge contro le sentenze degli altri giudici, contrapposizione evidenziata dalla specificazione che il ricorso avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti è ammesso per i «soli» motivi inerenti alla giurisdizione” per cui deve ritenersi inammissibile ogni interpretazione che consenta una più o meno completa assimilazione del ricorso in Cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per «motivi inerenti alla giurisdizione» con il ricorso in Cassazione per violazione di legge, ritenendo, inoltre, che “l'intervento delle sezioni unite, in sede di controllo di giurisdizione, nemmeno può essere giustificato dalla violazione di norme dell'Unione o della CEDU”.

Ha ritenuto, pertanto, il giudice delle leggi che “l'«eccesso di potere giudiziario», denunziabile con il ricorso in Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, come è sempre stato inteso, sia prima che dopo l'avvento della Costituzione, va riferito, dunque, alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, e cioè quando il Consiglio di Stato o la Corte dei conti affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento); nonché a quelle di difetto relativo di giurisdizione, quando il giudice amministrativo o contabile affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici” e che “il concetto di controllo di giurisdizione, così delineato nei termini puntuali che ad esso sono propri, non ammette soluzioni intermedie...secondo cui la lettura estensiva dovrebbe essere limitata ai casi in cui si sia in presenza di sentenze “abnormi” o “anomale” ovvero di uno “stravolgimento”, a volte definito radicale, delle “norme di riferimento” rilevando come “attribuire rilevanza al dato qualitativo della gravità del vizio è, sul piano teorico, incompatibile con la definizione degli ambiti di competenza e, sul piano fattuale, foriero di incertezze, in quanto affidato a valutazioni contingenti e soggettive”.

Peraltro, come rilevato nella suddetta sentenza della Corte costituzionale, nei medesimi sensi – e cioè secondo l'interpretazione tradizionale o “statica” del sindacato ex art. 111 ottavo comma, Cost.- era già attestata la giurisprudenza assolutamente maggioritaria della Suprema Corte “la quale continua ad affermare che «Il cattivo esercizio della propria giurisdizione da parte del giudice, che provveda perché investito di essa e, dunque, ritenendo esistente la propria giurisdizione e, tuttavia, nell'esercitarla, applichi regole di giudizio che lo portino a negare tutela alla situazione giuridica azionata, si risolve soltanto nell'ipotetica commissione di un errore all'interno di essa»; e che, «poiché la distinzione fra la giurisdizione ordinaria e le giurisdizioni speciali ha come implicazione necessaria che ciascuna giurisdizione si eserciti con l'attribuzione all'organo di vertice interno al plesso giurisdizionale del controllo e della statuizione finale sulla correttezza in iure ed in facto di tutte le valutazioni che sono necessarie per decidere sulla controversia, salvo quelle che implicino negazione astratta della tutela giurisdizionale davanti alla giurisdizione speciale ed a qualsiasi giurisdizione (rifiuto) oppure alla negazione della giurisdizione accompagnano l'indicazione di altra giurisdizione (diniego), non è possibile prospettare che, fuori di tali due casi, il modo in cui tale controllo viene esercitato dall'organo di vertice della giurisdizione speciale, se anche si sia risolto in concreto nel negare erroneamente tutele alla situazione giuridica azionata, sia suscettibile di controllo da parte delle Sezioni Unite» (Corte di cassazione, sezioni unite, 6 giugno 2017, n. 13976; nello stesso senso, tra le più recenti, Sezioni Unite, 19 settembre 2017, n. 21617; 29 marzo 2017, n. 8117)”.

La giurisprudenza delle Sezioni Unite, successiva alla suddetta pronuncia del giudice delle leggi, ha definitivamente abbandonato l'interpretazione “dinamica” o “evolutiva” del sindacato sulle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, censurata dalla Corte costituzionale con la summenzionata pronuncia, dando continuità all'orientamento tradizionale, già ampiamente maggioritario, nel senso dell'interpretazione restrittiva - definita anche “statica” - del sindacato ex art. 111, ottavo comma, Cost. sulle sentenze dei giudici amministrativi e contabili (cfr. *ex multis*, Cass. SS.UU. ord. 19/12/2018 n. 32773 nel senso che “la negazione in concreto di tutela alla situazione soggettiva azionata, determinata dall'erronea interpretazione delle norme sostanziali nazionali o dei principi del diritto europeo da parte del giudice amministrativo, non concreta eccesso di potere giurisdizionale per omissione o rifiuto di giurisdizione così da giustificare il ricorso previsto dall'art. 111, comma 8, Cost., atteso che l'interpretazione delle norme di diritto costituisce il “*proprium*” della funzione giurisdizionale e non può integrare di per sé sola la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, che invece si verifica nella diversa ipotesi di affermazione, da parte del giudice speciale, che quella situazione soggettiva è, in astratto, priva di tutela per difetto assoluto o

ad identificare gli ambiti dei poteri attribuiti alle diverse giurisdizioni dalla Costituzione, nonché i presupposti e i limiti del ricorso ex art. 111, comma 8, Cost.- il sindacato della Corte di cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione concerne le ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione per "invasione" o "sconfinamento" nella sfera riservata ad altro potere dello Stato ovvero per "arretramento" rispetto ad una materia che può formare oggetto di cognizione giurisdizionale, nonché le ipotesi di difetto relativo di giurisdizione, le quali ricorrono quando la Corte dei conti o il Consiglio di Stato affermino la propria giurisdizione su materia attribuita ad altro giudice o la neghino sull'erroneo presupposto di quell'attribuzione. L'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore è configurabile solo allorché il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete, e non invece quando si sia limitato al compito interpretativo che gli è proprio, anche se tale attività ermeneutica abbia dato luogo ad un provvedimento "abnorme o anomalo" ovvero abbia comportato uno "stravolgimento" delle "norme di riferimento", atteso che in questi casi può profilarsi, eventualmente, un "*error in iudicando*", ma non una violazione dei limiti esterni della giurisdizione”.

Analogamente con sentenza n. 22711 del 11.09.2019, le SS.UU. della Cassazione si sono espresse nel senso che l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore è configurabile solo qualora il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete e che l'ipotesi non ricorre quando il giudice speciale si sia attenuto al compito interpretativo che gli è proprio, ricercando la "*voluntas legis*" applicabile nel caso concreto, anche se questa abbia desunto non dal tenore letterale delle singole disposizioni, ma dalla "*ratio*" che il loro coordinamento sistematico disvela, tale operazione ermeneutica potendo dare luogo, tutt'al più, ad un "*error in*

---

relativo di giurisdizione”, Cass. SS.UU. ord. 27/06/2018 n. 16974 e Cass. SS.UU. 30/07/2018 n. 20168).



*iudicando*", non alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale<sup>161</sup>.

Sicché, come ribadito, da ultimo, dalla Suprema Corte con ordinanza delle SS.UU. n. 13244 del 16.05.2019, “il sindacato della Corte di cassazione sulle decisioni della Corte dei conti in sede giurisdizionale è circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione di detto giudice, e in concreto all'accertamento di vizi che attengano all'essenza della funzione giurisdizionale e non al modo del suo esercizio, talché rientrano nei limiti interni della giurisdizione, estranei al sindacato consentito, eventuali "*errores in iudicando*" o "*in procedendo*"<sup>162</sup> (in termini analoghi Cass. SS.UU. 05.02.2019 n. 3329).

In proposito, occorre menzionare la sentenza n. 13248 del 16.05.2019, con la quale la Corte regolatrice ha confermato il proprio orientamento<sup>163</sup> ormai consolidato nel senso che “in materia di responsabilità amministrativa, la norma che ha circoscritto la possibilità del pubblico ministero presso il giudice contabile di agire per il risarcimento del danno all'immagine di enti pubblici (pena la nullità degli atti processuali compiuti) ai soli fatti costituenti delitti contro la P.A. accertati con sentenza passata in giudicato, introduce una condizione di mera proponibilità dell'azione di responsabilità davanti al giudice contabile (incidente, dunque, sui soli limiti interni della sua giurisdizione) e non una questione di

---

<sup>161</sup> Con la pronuncia di cui al testo la S.C. ha ritenuto che “chiamato a pronunciarsi in ordine alla sussistenza o meno per un professore universitario a tempo pieno dell'obbligo di comunicare lo svolgimento di attività professionale, e se la mancata comunicazione possa configurare l'ipotesi dell' "occultamento doloso" idoneo a non far decorrere il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale ex art. 1, comma 2, L. n. 20 del 1994 fino all'effettiva conoscenza della sua esistenza (cfr. Cass., Sez. Un., 16/10/2018, n. 25936), nel pervenire a dare nell'impugnata sentenza risposta positiva al riguardo argomentando da un'interpretazione di norme giuridiche ( in particolare, gli art. 60 d.p.r. n. 3/1957, 11 e 15 d.p.r. n. 382/1980, 53 d.lgs. n. 165/2001, nonché gli artt. 1175 e 1375 c.c.) non ancorata al mero tenore letterale ma altresì alla stregua della relativa ragione, il giudice contabile non ha integrato il lamentato sconfinamento dei propri poteri, ma dei medesimi ha fatto invero necessario e legittimo esercizio, l'attività d'interpretazione delle norme costituendo -come detto- la *proprium* della funzione giurisdizionale, e la relativa eventuale erroneità rientrando nei limiti interni della giurisdizione esercitata dando luogo a mero *error in iudicando*, sottratto al sindacato di queste Sezioni Unite”.

<sup>162</sup> Non investono i limiti esterni della giurisdizione e sono, pertanto, inammissibili, ad esempio, i motivi di ricorso ex art. 111, ottavo comma, Cost. con i quali il ricorrente lamenta che “la Corte dei conti avrebbe ignorato l'istanza di rinvio dell'udienza .... fondata su certificato medico del difensore della ricorrente, attestante il legittimo impedimento dello stesso” ed “avrebbe errato nell'omettere di qualificare l'appello proposto dalla ricorrente quale appello incidentale tardivo” e ne abbia, pertanto, dichiarato la tardività “qualificandolo come autonomo, sull'assunto che l'interesse ad impugnare la decisione non possa essere fatto discendere dall'impugnazione principale”(cfr. sentenza Cass. SS.UU. 02.08.2019 n. 20821) ed il motivo di ricorso con il quale, in fattispecie di responsabilità amministrativa per danno c.d. indiretto, il ricorrente si dolga che “la Corte dei conti abbia attribuito ai giudicati formati in sede civile un'efficacia che essi non avrebbero potuto avere e che, per effetto di questo errore, abbia emesso la propria decisione senza effettuare alcuna istruttoria specifica” (cfr. Cass. SS.UU. 26/06/2019 n. 17126).

<sup>163</sup> cfr., ex multis, Cass. SS.UU. 19/01/2018 n. 1409, Cass. SS.UU. 07/12/2016 n. 25042, Cass. SS.UU., 23/11/2012 n. 20728, Cass. SS.UU. 07/06/2012 n. 9188.

giurisdizione, posto che ad incardinare la giurisdizione della Corte dei conti è necessaria e sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto d'impiego o di servizio del suo preteso autore, mentre afferisce al merito ogni problema relativo alla sua effettiva esistenza”<sup>164</sup>.

Con ordinanza n. 30527 del 22/11/2019, le SS.UU. della Cassazione, dando continuità ad un orientamento ormai consolidato ed univoco, si sono espresse nel senso che “l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta che esse siano sottratte ad ogni possibilità di controllo, e segnatamente a quello della conformità alla legge che regola l'attività amministrativa, con la conseguenza che il giudice contabile non viola i limiti esterni della propria giurisdizione quando accerta la mancanza di tale conformità (Cass., SS.UU., 10 marzo 2014, n. 5490)” e che, in particolare, “la Corte dei conti può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati ai criteri di economicità ed efficacia, ex art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241”, che “assumono rilevanza sul piano, non già della mera opportunità, ma della legittimità dell'azione amministrativa e consentono, in sede giurisdizionale, un controllo di ragionevolezza sulle scelte della pubblica amministrazione, onde evitare la deviazione di queste ultime dai fini istituzionali dell'ente e permettere

---

<sup>164</sup> Con la sentenza impugnata innanzi alla Suprema Corte, il giudice contabile, ritenuto che, prima dell'introduzione dell'art. 51, comma 6, del codice di giustizia contabile, approvato con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante una disposizione peraltro applicabile solo alle istruttorie in corso alla data di entrata in vigore dello stesso codice, la nullità dell'atto di citazione per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine non fosse rilevabile d'ufficio, ha dichiarato inammissibile, siccome proposta per la prima volta in appello, l'eccezione, sollevata, sul punto, dal convenuto in prime cure, avverso la sentenza della Sezione territoriale che ne aveva pronunciato la condanna al risarcimento, oltre che del danno patrimoniale, anche del danno all'immagine.

La doglianza del ricorrente che, con il ricorso per cassazione, ha dedotto che “la pronuncia contabile di secondo grado conterrebbe una statuizione di condanna per il danno all'immagine.....in assenza dei presupposti ex lege di ammissibilità della relativa azione risarcitoria”, giacché all'esito del procedimento penale nei suoi confronti “era intervenuta pronuncia dichiarativa della prescrizione del reato” per cui “la sentenza della Corte dei conti sarebbe pertanto viziata per difetto assoluto di giurisdizione” è stata disattesa dalla S.C. che ne ha ritenuto l'inammissibilità in conformità all'orientamento di cui al testo.

Con la suddetta pronuncia, la Corte regolatrice ha ritenuto del pari inammissibili “le censure con cui si lamenta la violazione del principio di legalità e ci si duole che la Corte dei conti non abbia applicato al giudizio, in corso al momento di entrata in vigore del d.lgs. n. 174 del 2016, l'art. 51, comma 6, del codice di giustizia contabile, prevedente la rilevabilità anche d'ufficio della nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine” evidenziando come “l'una e l'altra doglianza non superano il perimetro dei limiti interni della giurisdizione del giudice contabile, finendo per sollecitare un sindacato su pretesi errori *in iudicando* o *in procedendo* commessi dalla Corte dei conti in relazione allo specifico caso sottoposto al suo esame”.

la verifica della completezza dell'istruttoria, della non arbitrarietà e proporzionalità nella ponderazione e scelta degli interessi, nonché della logicità ed adeguatezza della decisione finale rispetto allo scopo da raggiungere (Cass., Sez. U., 15 marzo 2017, n. 6820; Cass., Sez. U., 23 novembre 2018, n. 30419; Cass., Sez. U., 1° febbraio 2019, n. 3159)”<sup>165</sup>.

Sempre in tema di eccesso di potere giurisdizionale occorre segnalare la sentenza n. 13436 del 17.05.2019, con la quale, ribadendo principi consolidati<sup>166</sup>, la Corte regolatrice si è espressa nel senso che ai fini della formazione del giudicato, anche implicito, sulla giurisdizione, è necessaria l'esistenza, nella sentenza di primo grado, di un capo autonomo su di essa impugnabile, ma non impugnato, in appello. Tale situazione non è configurabile in ordine ad una sentenza di primo grado astrattamente affetta da vizio di eccesso di potere

---

<sup>165</sup> Nella fattispecie la Procura regionale aveva convenuto in giudizio presidente, vicepresidente, assessori e dirigenti di un'amministrazione provinciale, per il danno arrecato all'Ente “a seguito dell'anomalo andamento dell'assunzione in locazione, da parte dell'ente territoriale, di un immobile di circa 500 mq di superficie” che, originariamente individuato quale sede di un istituendo museo era stato successivamente destinato a sede di uffici provinciali in ragione della decisione di non portare avanti la prima soluzione: il contratto era stato, quindi, rinnovato con la pattuizione dell'inizio del pagamento del canone (euro 12.000 mensili) dal mese di dicembre 2007 e consegna effettiva dell'immobile fissata per il 28 novembre 2008 (poi prorogata al 16 aprile 2009 e al 28 maggio 2009) per il riadattamento dei locali a carico del locatore, eccezion fatta per il cablaggio e per l'impianto di condizionamento a carico della Provincia; i danni sarebbero derivati all'ente territoriale dall'adozione delle delibere di Giunta provinciale con le quali per l'immobile oggetto di locazione, scelto senza ricorrere a procedure di evidenza pubblica, era stato pattuito di corrispondere un canone, con decorrenza dicembre 2007, immediatamente, nonostante l'immobile fosse interessato da lavori di ristrutturazione, con conseguente indisponibilità per gli uffici amministrativi cui era destinato; e nella circostanza che la Provincia si sarebbe accollata i costi di alcune opere di miglioramento interno per rendere l'immobile compatibile con le esigenze degli uffici, con conseguente danno erariale.

La sentenza di prime cure che ha respinto la domanda risarcitoria attorea è stata appellata dalla Procura regionale innanzi alla Sezione giurisdizionale d'appello che, in parziale accoglimento del gravame proposto, ha condannato i convenuti, censurando “la patente abnormità della gestione della vicenda della locazione nel suo complesso: sia per la scelta di assumere in locazione un immobile evidentemente inidoneo all'uso immediato, dato che risultava accatastato in categoria A/4 (abitativo residenziale) e non in B/4 (uffici pubblici), né in B/9 (musei, gallerie); sia per l'assunzione, con entrambi i contratti, da parte della Provincia, di una serie di obblighi contrattuali che spettavano al proprietario; sia, ancora, per il pagamento del canone per ventidue mesi senza neppure che all'atto della consegna il bene fosse agibile come da impegno assunto dalla proprietà”.

Avverso la suddetta sentenza uno dei soggetti condannati in grado d'appello ha proposto ricorso per cassazione, che è stato dichiarato inammissibile dalla S.C. con l'ordinanza di cui al testo.

<sup>166</sup> Nel senso che sia “da escludere la configurabilità di un giudicato interno sulla giurisdizione che possa precludere il ricorso alle Sezioni Unite per eccesso di potere giurisdizionale avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti emesse in grado di appello” cfr., Cass. SS.UU. ord. 11 gennaio 2019, n. 543, pronunciata su ricorso avverso sentenza del giudice contabile in materia pensionistica, Cass. SS.UU., ord. 16 gennaio 2019 n. 1034 e Cass. SS.UU., ord. 17 aprile 2019 n. 10770, pronunciate su ricorsi avverso sentenze della Corte dei conti in materia di responsabilità. Analogamente, nel senso che “non è configurabile un giudicato implicito sulla giurisdizione, preclusivo del ricorso alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in relazione alla statuizione del giudice speciale di primo grado che sia astrattamente affetta dal vizio di eccesso di potere giurisdizionale non specificamente dedotto in sede di gravame, in quanto detto vizio non dà luogo ad un capo autonomo sulla giurisdizione autonomamente impugnabile in appello, ma si traduce in una questione di merito, del cui esame il giudice speciale di secondo grado viene investito con la proposizione del gravame in base alle regole processuali proprie del plesso giurisdizionale di riferimento; pertanto, l'interesse a ricorrere alle Sezioni Unite potrà sorgere esclusivamente rispetto alla sentenza d'appello che, essendo espressione dell'organo di vertice del relativo plesso giurisdizionale speciale, è anche la sola suscettibile di arrecare un “vulnus” all'integrità della sfera delle attribuzioni degli altri poteri, amministrativo e legislativo” cfr. la sentenza Cass. SS.UU. 31.07.2019 n. 20699.

giurisdizionale poiché nell'ambito del plesso giurisdizionale della Corte dei conti o del Consiglio di Stato, l'eccesso di potere che si sia determinato, in ipotesi, nel giudizio di primo grado, dovrà essere corretto con l'esperimento delle relative impugnazioni; pertanto l'interesse a ricorrere alle Sezioni Unite potrà sorgere esclusivamente rispetto alla sentenza d'appello che, essendo espressione dell'organo di vertice del relativo plesso giurisdizionale speciale, è anche la sola suscettibile di arrecare un "vulnus" all'integrità della sfera delle attribuzioni degli altri poteri, amministrativo e legislativo.

### *5.2 Insindacabilità nel merito dell'attività discrezionale e finanza derivata.*

Per quanto attiene alla sindacabilità dell'operato di amministratori e funzionari pubblici in materia di derivati, merita menzione la sentenza n. 9680 del 05.04.2019 con la quale le Sezioni Unite della S.C. si sono espresse nel senso che, alla luce dell'art. 1, comma 1, primo inciso, della legge n. 20 del 1994, con riferimento ad una sentenza con cui la Corte dei conti abbia ritenuto la responsabilità del sindaco e degli assessori comunali e di un funzionario in relazione alla conclusione, rivelatasi dannosa, di un'operazione di finanza derivata (del tipo "*Interest Rate Swap*", con clausole "*Floor*" e "*Cap*") in funzione di un'esigenza di c.d. ristrutturazione del debito comunale ai sensi dell'art. 41 della legge n. 448 del 2001 e norme attuative, è inammissibile il motivo di ricorso con il quale si censuri la decisione del giudice contabile per pretesa invasione della sfera della discrezionalità dell'amministrazione e, quindi, per eccesso di potere giurisdizionale, lamentando l'erroneità della valutazione con la quale il giudice contabile, per affermare la responsabilità, abbia proceduto a sindacare l'operato del funzionario e degli amministratori comunali, addebitando rispettivamente: al primo di avere concluso il relativo contratto senza avere esperienza sulle operazioni derivate e senza avvalersi di una preventiva consulenza sul contenuto del contratto, ed agli amministratori di avere consentito la stipula del contratto e di aver adottato la deliberazione senza rispettare i pareri previsti dall'art. 49 del d.lgs. n. 267 del 2000. L'inammissibilità del motivo è giustificata perché la

censura, come prospettata, inerisce ad una valutazione che il giudice contabile ha effettuato sull'azione del funzionario e degli amministratori secondo i criteri di efficacia ed economicità di cui all'art. 1 della legge n. 241 del 1990 e, dunque, secondo parametri di legittimità che la collocano all'interno della giurisdizione contabile e non esprimono un sindacato nel merito delle scelte discrezionali dell'amministrazione, di cui al citato art. 1 della legge n. 20 del 1994, come tale fonte del prospettato eccesso di potere giurisdizionale<sup>167</sup>.

Con la suddetta sentenza, la S.C. ha ritenuto, infatti, che il giudice contabile non violi i limiti esterni della propria giurisdizione qualora censuri, non già la scelta amministrativa adottata, bensì il modo con il quale quest'ultima è stata attuata, profilo che esula dalla discrezionalità amministrativa, dovendo l'agire amministrativo comunque ispirarsi a criteri di economicità ed efficacia. (Nella specie, la S.C. ha escluso la configurabilità del preteso vizio di eccesso di potere giurisdizionale, sottolineando che il giudice contabile, a fronte dell'opzione di un piccolo Comune di provvedere alla ristrutturazione dell'indebitamento mediante la stipulazione di un contratto di finanza derivata, non aveva ritenuto fonte di responsabilità la scelta adottata dagli amministratori, bensì la concreta realizzazione ed esecuzione della stessa, in quanto effettuata mediante la stipula, gravemente imprudente, di un contratto di investimento assistito da insufficienti garanzie).

Occorre osservare, in proposito, come ad opposte conclusioni sia pervenuta la Corte dei conti, con le sentenze di primo (cfr. Sez. giur. Lazio, 15 giugno 2018, n. 346) e di secondo grado (cfr. Sez. prima giur. centrale d'appello, 01 marzo 2019 n. 50) con riferimento alla nota vicenda dei derivati finanziari donde, secondo la prospettazione dell'organo requirente, sarebbero derivate perdite per

---

<sup>167</sup> In proposito occorre osservare come l'utilizzo degli strumenti finanziari derivati da parte degli enti locali, dappprincipio ammesso in termini ampi (cfr. le disposizioni relative all'utilizzo degli strumenti derivati da parte degli enti territoriali, emanate con D.M. 1 dicembre 2003, n. 389, in attuazione dell' articolo 41, comma 1, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2001, n. 448), è stato successivamente oggetto di progressive limitazioni da parte del legislatore, intese anche ad assicurarne la trasparenza (cfr. art. 1, comma 736 - 737, L. 27/12/2006, n. 296, 'art. 1, commi 381 – 384, della L. 24/12/2007, n. 244), venendo, quindi, vietato, salve specifiche eccezioni, dapprima in via temporanea (cfr. art. 62 D.L. 112/2008 conv. in L. 133/2008 e l'art. 3, comma 1, L. 22 dicembre 2008, n. 203 che ha novellato il cit. art. 62 D.L. 112/2008) e, quindi, in via permanente, dall'art. 1, comma 572, della L. 27/12/2013, n. 147.

l'amministrazione per quasi 4 miliardi di euro.

Ha ritenuto infatti, la Sezione prima giur. centrale d'appello che, non sussiste la giurisdizione della Corte dei conti, in virtù del principio di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, circa l'azione di risarcimento proposta dal pubblico ministero contabile nei confronti di alcuni dirigenti del Ministero dell'economia e delle finanze per il danno asseritamente derivato dalla conclusione e dalla gestione di contratti aventi per oggetto strumenti finanziari derivati, trattandosi di attività non vietate allo Stato italiano e da ritenersi, con valutazione *ex ante*, non caratterizzate, nella fattispecie, da assoluta e incontrovertibile estraneità dei mezzi rispetto ai fini<sup>168</sup>.

### *5.3 La guarentigia ex art. 122, quarto comma, Cost.*

In ordine alla guarentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., le SS.UU. con ordinanza n. 11502 del 30.04.2019 si sono espresse nel senso che la funzione di autorganizzazione interna del Consiglio regionale per il supporto dell'attività del gruppo consiliare o del singolo consigliere partecipa delle guarentigie apprestate dall'art. 122, comma 4, Cost., a tutela dell'esercizio delle primarie funzioni (legislativa, di indirizzo politico e di controllo) delle quali l'organo regionale di rappresentanza politica è investito, onde preservarle dall'interferenza di altri poteri, a condizione tuttavia che essa si manifesti in attività ragionevolmente ed effettivamente riconducibili a dette funzioni primarie; ne consegue che l'acquisizione di personale per le esigenze del gruppo consiliare, pur essendo consentita - dato il carattere altamente fiduciario dei relativi incarichi - sulla base di valutazioni soggettive e ampiamente discrezionali legate alla consonanza politica e personale, e pur potendo avvenire "*intuitu personae*" senza

---

<sup>168</sup> Con la richiamata pronuncia, la Sezione prima giur. centrale d'appello ha ritenuto, inoltre, che non sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di risarcimento proposta dal pubblico ministero contabile nei confronti di una banca d'affari privata che abbia compiuto operazioni in strumenti finanziari derivati con lo Stato italiano, ove il titolo della responsabilità sia individuato nella violazione delle regole negoziali di correttezza e buona fede e delle regole di validità dei contratti posti in essere, poiché in tal caso ciò che viene in rilievo è il comportamento della banca in quanto controparte contrattuale dello Stato, e non già in quanto soggetto legato ad esso da un rapporto di servizio (nella fattispecie, la sentenza ha, altresì, accertato come il rapporto di servizio, presupposto della responsabilità amministrativa, non potesse neppure essere affermato in ragione della qualità di advisor della banca, poiché dagli atti non risultava che essa avesse svolto attività consulenziale in favore dello Stato in relazione alle operazioni oggetto di causa).

predeterminazione di alcun rigido criterio, incontra il limite dell'intrinseca irragionevolezza o della manifesta esorbitanza dell'incarico esterno conferito rispetto alle attività riferibili all'esercizio delle funzioni del gruppo consiliare ed è pertanto sindacabile dalla Corte dei conti, ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile, con esclusione di qualsiasi immunità, qualora ecceda detto limite. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza del giudice contabile che aveva ravvisato la responsabilità amministrativa di un consigliere regionale per aver conferito un incarico di collaborazione all'attività legislativa a un soggetto privo dei requisiti di professionalità e competenza per il suo svolgimento, incarico rivelatosi del tutto fittizio, in quanto mai eseguito, con conseguente utilizzo indebito di risorse pubbliche)<sup>169</sup>.

#### *5.4 Estraneità al sindacato delle SS.UU. della Cassazione delle questioni inerenti l'an ed il quantum del danno erariale.*

La Corte regolatrice, con sentenza n. 27843 del 30/10/2019, si è espressa nel senso che il ricorso per cassazione avverso le sentenze della Corte dei conti è ammesso solo per motivi attinenti alla giurisdizione, e non per censurare un *error in iudicando*, sicché è inammissibile il ricorso col quale si assuma la carenza di

---

<sup>169</sup> Con numerose pronunce la S.C. ha ribadito il proprio orientamento ormai consolidato nel senso che “la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità erariale, sia perché a tali gruppi - pur in presenza di elementi di natura privatistica connessi alla loro matrice partitica - va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica in relazione alla funzione strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo, e senza che rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, quarto comma, Cost., non estensibile alla gestione del contributo, attesa la natura derogatoria delle norme di immunità”, che “l'accertamento rimesso in tale ambito alla Corte dei conti, affinché non debordi dai limiti esterni imposti alla sua giurisdizione, non può investire l'attività politica del presidente del gruppo consiliare o le scelte di “merito” dal medesimo effettuate nell'esercizio del mandato, ma deve mantenersi nell'alveo di un giudizio di conformità alla legge dell'azione amministrativa (art. 1 della legge n. 20 del 1994)” e che pertanto, “in siffatto alveo - e, dunque, nei limiti interni della giurisdizione contabile - rimane la verifica di difformità, compiuta dalla Corte dei conti, delle attività di gestione del contributo erogato al gruppo consiliare rispetto alle finalità, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa vigente, così da potersi svolgere in termini di congruità delle singole voci di spesa ammesse al rimborso con riferimento a criteri oggettivi di conformità e di collegamento teleologico con i predetti fini, secondo quanto imposto dal quadro normativo di riferimento” ( cfr. ordinanza n. 1034 del 16 gennaio 2019, con la quale la SS.UU. della Suprema Corte, nell'escludere la sussistenza del denunciato “eccesso di potere giurisdizionale”, ha respinto il ricorso proposto da alcuni consiglieri regionali avverso sentenza di Sezione giur. centrale della Corte dei conti che, nel respingere gli appelli dagli stessi proposti, ha confermato la pronuncia di primo grado recante condanna dei consiglieri stessi, capi gruppo dei rispettivi gruppi consiliari, al rimborso, a titolo di danno erariale, in favore della Regione, delle spese dagli stessi sostenute con l'indebito utilizzo dei fondi assegnati ai Gruppi consiliari, consiste nel pagamento di spazi di comunicazione forniti da emittenti radiotelevisive locali).

Sempre in tema di indebito utilizzo dei fondi assegnati a gruppi consiliari (rispettivamente del Consiglio regionale della Regione Emilia Romagna e dell'Assemblea legislativa regionale siciliana), per spese ritenute non giustificate perché non inerenti all'attività e al funzionamento del gruppo, si cfr., le ordinanze n.10768, n.10769, n.10770, n. 10771 e n.10772 del 17 aprile 2019, n.1035 del 16.01.2019, n. 11504 e n.11505 del 30.04.2019.

giurisdizione in ragione dell'insussistenza di un danno risarcibile della P.A., in quanto in tal caso la parte prospetta una questione di merito, attinente all'erronea sussistenza del danno, e non una questione relativa alla giurisdizione e, con ordinanza n. 29084 dell'11.11.2019, si è espressa nel senso che la questione della concreta determinazione del danno non può comunque andare ad investire i limiti esterni della giurisdizione contabile, in quanto “ove anche si ammettesse - in via del tutto ipotetica - che la Corte dei conti abbia errato nella determinazione del danno .... ovvero che abbia liquidato tale danno ritenendolo in *re ipsa* senza che ve ne fossero le ragioni, un simile errore andrebbe qualificato come *error in iudicando* e, in quanto tale, rimarrebbe estraneo al sindacato sulla giurisdizione rimesso alle Sezioni Unite” afferendo “al concreto esercizio della *potestas iudicandi* della Corte dei conti, per cui ogni contestazione su questo punto, essendo inerente all'applicazione delle norme riguardanti la fondatezza della pretesa risarcitoria avanzata nell'ambito del giudizio contabile, rimane nell'ambito dei limiti interni di quella giurisdizione e non si traduce in un superamento dei limiti esterni della medesima”.

#### *5.5 Ricorso avverso pronuncia su impugnazione per revocazione.*

Con ordinanze n. 28214 dell'11.11.2019 e n. 18670 dell'11.07.2019, le SS.UU. della Suprema Corte hanno ribadito l'ormai consolidato orientamento nel senso che “in sede di ricorso per cassazione avverso le sentenze della Corte dei conti pronunciate su impugnazione per revocazione, può sorgere questione di giurisdizione solo con riferimento al potere giurisdizionale in ordine alla statuizione sulla revocazione medesima, restando esclusa la possibilità di rimettere in discussione detto potere sulla precedente decisione di merito” ovvero “facendo riferimento a profili giuridico-fattuali che non attengono alla statuizione sulla revocazione medesima”<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> Analogamente, nel senso che “nel ricorso per cassazione avverso una sentenza del Consiglio di Stato pronunciata su impugnazione per revocazione può sorgere questione di giurisdizione solo con riferimento al potere giurisdizionale in ordine alla statuizione sulla revocazione medesima, in quanto ogni diversa censura sulla decisione di merito non avrebbe ad oggetto una violazione dei limiti esterni alla giurisdizione del giudice amministrativo, rispetto alla quale soltanto è consentito ricorrere in sede di legittimità” cfr. Cass. SS.UU., 27/01/2016, n. 1520.



## 5.6 Efficacia della pronuncia resa in sede di regolamento preventivo e rapporti con il successivo giudicato sulla giurisdizione.

In ordine all'efficacia della pronuncia resa dalla Corte regolatrice in sede di regolamento di giurisdizione, con sentenza n. 23553 del 23.09.2019 le SS.UU. della Suprema Corte hanno ribadito il proprio consolidato orientamento nel senso che “la statuizione pronunciata in base a ricorso ex art. 41 c.p.c. (che può essere richiesta anche della stessa parte che ha proposto la domanda) al fine di eliminare un (sopravveniente) dubbio (spontaneo o provocato *ex adverso*- : v., da ultimo, Cass., Sez. Un., 18.12.2018, n.32727. E già Cass., Sez. Un., 6/4/1971, n. 1021 ) sui limiti esterni della giurisdizione del giudice adito in via definitiva ed imm modificabile, onde evitare -anche al fine di contemperare l'esigenza della ragionevole durata del processo- che la sua risoluzione in sede di merito possa incorrere in successive modifiche nel corso del giudizio, ritardando la definizione della causa, ( .....), costituisce giudicato con efficacia vincolante nel processo nel corso del quale tale statuizione è stata domandata”<sup>171</sup>.

In proposito, occorre, inoltre, menzionare la sentenza n. 27845 del 30.10.2019 con la quale la Corte regolatrice ha respinto il ricorso per cassazione proposto da assessore comunale convenuto in giudizio di responsabilità amministrativa avverso la sentenza con la quale la Sezione giurisdizionale centrale della Corte dei conti, investita dell'appello proposto dal suddetto assessore, condannato in prime cure, - pur ricordando che a seguito di regolamento preventivo promosso da altra parte processuale, le Sezioni Unite

---

<sup>171</sup> E' appena il caso di osservare che, come ritenuto dalle SS.UU. della Suprema Corte con sentenza n. 3329 del 05.02.2019, del pari preclusiva di ogni contestazione in ordine alla giurisdizione è la pronuncia dichiarativa della giurisdizione del giudice contabile resa dalla Corte regolatrice in sede di ricorso ex art. 111, ottavo comma, Cost., avverso sentenza d'appello della Corte dei conti che (in riforma della sentenza di prime cure) aveva declinato la propria giurisdizione sicché evidentemente inammissibile è il motivo di ricorso per cassazione proposto avverso la pronuncia della Sezione giurisdizionale centrale della Corte dei conti che, a seguito del rinvio della causa dalla Corte regolatrice, si pronunciasse sul merito della domanda.

Con la summenzionata sentenza n. 3329 del 05.02.2019, pronunciata all'esito di un giudizio di responsabilità proposta dall'organo requirente contabile nei confronti di direttore generale, sindaco ed amministratore unico di una società, interamente partecipata da un comune, per il risarcimento del danno che, nell'espletamento delle rispettive funzioni, i convenuti avevano arrecato alla società, costituita per l'esercizio del trasporto pubblico locale, la Corte di cassazione ha ritenuto che, con la propria precedente pronuncia dichiarativa della giurisdizione del giudice contabile, “le sezioni unite hanno chiaramente attestato la formazione del giudicato interno sulla qualificazione come in house” della suddetta società “a seguito dell'accertamento in fatto dei relativi requisiti compiuto dal giudice di primo grado e non contestato in appello” e che, pertanto, correttamente “il giudice di rinvio ne ha preso atto e risulta dunque vana ogni ulteriore contestazione sul punto”.

della Cassazione avevano dichiarato il difetto di giurisdizione contabile con riguardo alle condotte anteriori al 2 novembre 2009 - respingeva l'eccezione di parziale difetto di giurisdizione formulata dall'appellante, osservando che quest'ultimo «aveva sollevato la questione soltanto nella memoria depositata successivamente all'appello e non nell'atto di impugnazione, dovendosi, pertanto ritenere formato il giudicato implicito sulla questione pregiudiziale.

Con la suddetta sentenza la Suprema Corte, premesso che la decisione sulla giurisdizione è consentita anche nel caso in cui sia stato denunciato un *error in procedendo*, consistente nell'aver erroneamente ritenuto che si sia formato un giudicato interno sulla giurisdizione, ha ritenuto, peraltro, che del tutto correttamente il giudice d'appello avesse rilevato la formazione di un giudicato implicito sulla giurisdizione, discendente dalla pronuncia del primo giudice che aveva condannato il ricorrente al risarcimento e dalla assenza di una tempestiva impugnazione di quest'ultimo che fosse rivolta a contestare la giurisdizione contabile.

#### *6. L'estensione della giurisdizione della Corte dei conti.*

##### *6.1 I “criteri di collegamento” idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti.*

Con ordinanza n. 16536 del 20.06.2019, le SS.UU. della Suprema Corte, richiamato il proprio consolidato orientamento nel senso che "la giurisdizione si determina in base alla domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione" (Cass., sez. un., 31 luglio 2018, n. 20350, 16 maggio 2008, n. 12379)", si sono espresse nel senso che “a radicare la giurisdizione della Corte dei conti (Cass., sez. un., 25 maggio 1999, n. 294, anche

in motivazione) è necessario e sufficiente che il pubblico interesse, per la tutela del quale il Procuratore regionale si fa promotore, caratterizzi la sua azione sotto i profili inerenti: a) alla addebitabilità di un comportamento commissivo od omissivo posto in essere, in violazione dei doveri di ufficio, da un soggetto legato all'ente da un rapporto di impiego o servizio anche di fatto, b) alla produzione di un documento patrimoniale, effettivo e valutabile in termini economici, subito dalla pubblica amministrazione; c) al collegamento causale fra condotta antidoverosa e evento dannoso” per cui “quando la contestazione dell'addebito assolve alla indicazione di siffatti connotati e l'oggetto del processo sia da essi caratterizzato, la Corte dei conti è legittimamente investita dei poteri cognitivi e sindacatori ad essa attribuiti dall'ordinamento (art. 103 Cost.), nell'esercizio dei quali spetta a quell'organo di giustizia giudicare se nella fattispecie sussistano o meno, in concreto, tutti i requisiti di legge per addivenire a una pronuncia di condanna per responsabilità amministrativa-patrimoniale”<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> L'ordinanza di cui al testo è stata pronunciata in sede di regolamento di giurisdizione proposto con riferimento ad un giudizio di responsabilità amministrativa promosso dal requirente contabile per ottenere il risarcimento dei danni erariali subiti dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, in dipendenza di vari atti di *mala gestio* di cui il convenuto - nominato custode e amministratore giudiziario di varie società - dapprima sequestrate, ai sensi degli artt. 321 c.p.p. e 12 sexies L. 356/1992, e, poi, per la maggior parte, confiscate in via definitiva, ai sensi degli artt. 240 cod. pen. e 12 sexies L. cit. a carico di imprenditore condannato per concorso esterno in associazione mafiosa - si sarebbe reso responsabile ed in particolare del danno derivante dalla “perdita irreversibile per l'erario delle indennità di occupazione degli immobili posseduti dalle società confiscate all'imprenditore mafioso e occupati da privati, nei confronti dei quali l'amministratore giudiziario non aveva richiesto il pagamento delle indennità di occupazione, facendone prescrivere il diritto a rivendicarla” e del danno da disservizio derivante “dalla perdita dell'utilità primaria del sequestro ex art. 12 sexies della legge n. 346 del 1992 (ma anche di prevenzione), cioè sottrarre il bene all'ambiente criminale di provenienza, perdita ancora più grave allorché il bene, pur diventando con la confisca definitivamente dell'Erario, continui ad essere trattato come se non fosse dello Stato, frustrando la finalità legale della confisca ex art. 12 sexies, e pregiudicando anche il procedimento legale di destinazione dei beni”.

Il convenuto ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, “negando alla Corte dei conti la competenza giurisdizionale in ordine alla controversia sul rilievo della natura privata delle società confiscate e della conseguente non riconducibilità all'Erario del patrimonio sociale delle società confiscate nonché sul rilievo della insussistenza di un rapporto di servizio con l'Agenzia” in capo ad esso custode-amministratore, “per non essere stati confiscati gli immobili di cui si contesta la perdita dell'indennità di occupazione (perché erano state invece confiscate le società che possedevano quegli immobili), e per non potere perciò formare oggetto di destinazione”.

Con la suddetta ordinanza, rilevato come “nell'impostazione dell'istanza di dichiarazione preventiva di difetto di giurisdizione del giudice speciale” non fosse “dato ravvisare una radicale contestazione dell'appartenenza del giudizio di responsabilità contabile amministrativa del custode e amministratore di beni confiscati dallo Stato alla sfera giurisdizionale propria del giudice contabile, perché, piuttosto, muovendo dal pacifico presupposto di detta appartenenza, si assume che il giudice contabile nella specie non sarebbe dotato di giurisdizione in concreto, avendo il sequestro e poi la confisca interessato beni, le quote di società, diversi da quelli, immobili di pertinenza delle società, asseritamente oggetto di atti di *mala gestio*”, ed evidenziato che “le considerazioni riguardanti il requisito del danno patrimoniale risarcibile costituiscono elementi riservati all'esame del giudice competente per il merito”, la Corte regolatrice, ritenuto che “in base al criterio del *petitum* sostanziale, che privilegia la *causa petendi* dedotta in giudizio, così come in astratto configurata dall'ordinamento e in relazione al bene richiesto, l'azione proposta è effettivamente intesa all'accertamento di un danno erariale conseguito ad atti di *mala gestio* dell'amministratore giudiziario di beni sottoposti a sequestro e poi confiscati” e che “la relativa controversia è compresa nella giurisdizione della Corte dei conti”, ha dichiarato la giurisdizione del giudice contabile.

## *6.2 Il concorso dell'azione di responsabilità e dell'azione civile risarcitoria.*

Innanzi di procedere alla rassegna delle pronunce della Suprema Corte intervenute nel corso del 2019, a delimitare, riconoscendola o negandola, la giurisdizione della Corte dei conti, nelle varie materie, occorre fare breve cenno a due delle numerose pronunce emesse dalla Corte regolatrice, in sede di regolamento di giurisdizionale sollevato nell'ambito di giudizi pendenti innanzi all'A.G.O. o di ricorso avverso le sentenze pronunciate dai giudici ordinari che, nel corso del suddetto anno, ne hanno riconosciuto la "concorrente" giurisdizione in ambiti pacificamente devoluti alla giurisdizione di responsabilità del giudice contabile, consolidando ulteriormente l'orientamento che sostanzialmente nega l'esclusività della attribuzioni giurisdizionali del giudice contabile nella suddetta materia.

In proposito occorre menzionare l'ordinanza delle SS.UU. della Cassazione n. 4883 del 19.02.2019, ampiamente richiamata dalla giurisprudenza successiva della Corte regolatrice.

Nel corso di un giudizio, pendente innanzi al Tribunale di Salerno, promosso da un Consorzio, esecutore di lavori pubblici affidatigli dal Comune di Salerno, per fare accertare l'inesistenza dei presupposti della risoluzione del contratto dichiarata (nel 2015) dal Comune committente, a seguito del cedimento strutturale di un parcheggio interrato e nel quale, l'Amministrazione convenuta ha proposto domanda riconvenzionale di condanna del Consorzio attore ed ha chiamato in causa il Raggruppamento Temporaneo di Professionisti per la realizzazione del progetto e la direzione dei lavori, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni e, in subordine, «a titolo di rivalsa, garanzia o regresso», la Società di diritto spagnolo, mandante del suddetto Raggruppamento temporaneo di professionisti, chiamata in causa, ha proposto regolamento di giurisdizione, invocando l'orientamento della Suprema Corte nel senso della sussistenza della giurisdizione del giudice contabile tutte le volte in cui fra l'autore del danno e l'amministrazione o l'ente pubblico danneggiato sia ravvisabile un

rapporto di servizio, come nel caso del direttore dei lavori per l'esecuzione di un'opera pubblica.

La Corte regolatrice ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario, disattendendo la prospettazione della società ricorrente secondo la quale il giudice ordinario difetterebbe di giurisdizione, che spetterebbe in tesi alla Corte dei conti, sulla domanda di risarcimento del danno proposta dal Comune di Salerno nei confronti del Raggruppamento Temporaneo di Professionisti.

Con la suddetta ordinanza, la Suprema Corte si è espressa, infatti, nel senso che “l'azione proponibile dal Procuratore contabile non si identifica con quella che l'amministrazione può autonomamente promuovere nei confronti degli autori del danno”, in quanto “nel giudizio contabile il Procuratore generale della Corte dei conti agisce non quale rappresentante o sostituto dell'amministrazione danneggiata, ma quale pubblico ministero portatore di obiettivi interessi di giustizia nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, rivolta alla repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi, rappresentando un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati, non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure convergenti con il primo (Corte cost. n. 104 del 1989, n. 1 del 2007, n. 291 del 2008)” e che “tale azione, a carattere necessario” non “potrebbe mai essere condizionata, in senso positivo o negativo, dalle singole amministrazioni danneggiate (Cass., sez. un., 18 dicembre 2014, 26659; 15 febbraio 1990, n. 2614), le quali ben possono promuovere dinanzi al giudice ordinario l'azione civilistica di responsabilità a titolo risarcitorio, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto in relazione agli scopi specifici che ciascuna di esse persegue (Cass., sez. un., 10 settembre 2013, n. 20701), non essendo neppure in astratto ipotizzabile che detti soggetti non possano agire in sede giurisdizionale a tutela dei propri diritti e interessi (artt. 3 e 24 Cost.), tanto più in mancanza di specifiche norme

derogatorie”, ritenendo che l'azione di responsabilità per danno erariale e quella con la quale le amministrazioni interessate possono promuovere le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità” restano “reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali” e “le eventuali interferenze tra i giudizi integrano una questione non di giurisdizione ma di proponibilità dell'azione di responsabilità innanzi al giudice contabile (Cass., sez. un., 7 dicembre 2016, n. 25040; 21 maggio 2014, n. 11229; 7 gennaio 2014, n. 63; 28 novembre 2013, n. 26582), sempre che non sia contestata dinanzi alla Corte dei conti la configurabilità stessa, in astratto, di un danno erariale, in relazione ai presupposti (ad es., in caso di inesistenza di un rapporto di servizio) normativamente previsti per il sorgere della responsabilità amministrativa contestata dal Procuratore contabile, nel qual caso si configura una questione di giurisdizione risolvibile dalle Sezioni Unite, essendo posta in discussione la *potestas iudicandi* del giudice contabile”.

In termini sostanzialmente analoghi si è espressa l’ordinanza n. 24859 del 04.10.2019, con la quale, adita con ricorso per regolamento di giurisdizione proposto, dal convenuto, dirigente di un’amministrazione pubblica - condannato, in sede penale per i reati di cui agli artt. 416 e 319 c.p. (essendo stato dichiarato non doversi procedere nei confronti dello stesso per i reati di cui agli artt. 476, 479, 640, secondo comma, 61, nn. 7 e 9, 323 e 356 cod. pen., perché estinti per intervenuta prescrizione), nonché al risarcimento del danno in favore dell’Amministrazione, con rimessione della quantificazione alla separata sede civile - nell’ambito del giudizio promosso dall’ amministrazione di appartenenza innanzi al Tribunale civile, per il risarcimento del danno, patrimoniale e non patrimoniale, subito in dipendenza degli illeciti commessi dal suddetto dipendente, nella relativa qualità e nell’esercizio delle relative funzioni, la Corte di cassazione a Sezioni Unite, ha dichiarato la giurisdizione dell’A.G.O., disattendendo la prospettazione del ricorrente che chiedeva dichiararsi la giurisdizione della Corte dei conti, innanzi alla quale, oltre tutto, era stato già

evocato in giudizio e condannato in prime cure.

Con la suddetta sentenza, nel ribadire il suddetto orientamento - ritenendo, del pari, che poiché l'azione di responsabilità contabile nei confronti del dipendente di un'amministrazione pubblica non sarebbe sostitutiva delle ordinarie azioni civilistiche di responsabilità nei rapporti tra l'amministrazione e il soggetto danneggiante, la singola P.A. danneggiata ben possa promuovere dinanzi al giudice ordinario l'azione civilistica di responsabilità a titolo risarcitorio, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto in relazione agli scopi specifici che essa persegue, non essendo neppure in astratto ipotizzabile che la P.A. non possa agire in sede giurisdizionale a tutela dei propri diritti (artt. 3 e 24 Cost.), tanto più in mancanza di specifiche norme derogatorie La Corte regolatrice si è, inoltre, espressa nel senso che l'azione di responsabilità possa essere proposta dalla P.A. dinanzi al giudice ordinario anche per far valere il diritto al risarcimento del danno all'immagine arrecato all'ente pubblico, non essendo prevista una riserva di giurisdizione esclusiva in favore del giudice contabile, in quanto l'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, nel prevedere la proposizione dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine da parte delle procure regionali della Corte dei conti nel giudizio erariale, si limita a circoscrivere oggettivamente l'ambito di operatività dell'azione, senza introdurre una preclusione alla proposizione della stessa dinanzi al giudice ordinario da parte dell'amministrazione danneggiata<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> In proposito, occorre osservare che, con sentenza n. 355/2010 del 15.12.2010, il giudice delle leggi, rilevato che "il legislatore ha ammesso la proposizione dell'azione risarcitoria per danni all'immagine dell'ente pubblico da parte della procura operante presso il giudice contabile soltanto in presenza di un fatto di reato ascrivibile alla categoria dei «delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione»; ciò per effetto del richiamo, contenuto nella norma censurata, all'art. 7 della legge n. 97 del 2001, che fa, appunto, espresso riferimento ai delitti previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale" ha evidenziato come la formulazione della disposizione non consenta "di ritenere che, in presenza di fattispecie distinte da quelle espressamente contemplate dalla norma impugnata, la domanda di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione possa essere proposta innanzi ad un organo giurisdizionale diverso dalla Corte dei conti, adita in sede di giudizio per responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 103 Cost." per cui deve "ritenersi che il legislatore non abbia inteso prevedere una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione, e segnatamente di quella ordinaria, bensì circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile a un dipendente di questa". In altri termini, secondo l'Alta Corte non sarebbe "condivisibile una interpretazione della normativa censurata nel senso che il legislatore abbia voluto prevedere una responsabilità nei confronti dell'amministrazione diversamente modulata a seconda dell'autorità giudiziaria competente a pronunciarsi in ordine alla domanda risarcitoria" per cui "la norma deve essere univocamente interpretata, invece,

Le medesime argomentazioni, innanzi riportate, di cui alla summenzionata pronuncia delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 4883 del 19.02.2019, sono addotte, inter alia, nella pronuncia n. 30006 del 19.11.2019, della quale si farà cenno infra nel paragrafo relativo alle società partecipate.<sup>174</sup>

### *6.3 Ripetizione di indebito.*

Occorre osservare, come le argomentazioni addotte con la suddetta sentenza n. 4883 del 19.02.2019 sono state richiamate dalla Corte regolatrice, anche nella sentenza n.30007 del 19.11.2019, con la quale le SS.UU. della Suprema Corte, dichiarando la giurisdizione del giudice ordinario, hanno respinto il ricorso con il quale la Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana ha impugnato la sentenza della suddetta Sezione territoriale d'appello che aveva rigettato l'appello proposto dall'organo requirente contabile avverso la declinatoria di giurisdizione, in favore del giudice ordinario, pronunciata dal giudice di primo grado, sull'opposizione proposta dai soggetti

---

nel senso che, al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria".

Nel senso che deve "optarsi per l'interpretazione dell'art. 17 comma 30 ter cit. secondo cui il legislatore non abbia inteso prevedere un maggiore ambito operativo alla giurisdizione contabile a discapito di altra giurisdizione, e segnatamente di quella ordinaria, ma soltanto circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione, che si profila solo in presenza di una lesione dell'immagine della stessa ascrivibile ad un suo dipendente" (cfr. Cass.pen. Sez. 6, 27/09/2017 n. 48603 richiamata dalla sentenza di cui al testo).

Nel senso che "la domanda di risarcimento del danno per la compromissione dell'immagine dell'amministrazione possa essere proposta anche dinanzi ad un organo giurisdizionale diverso dalla Corte dei conti e al di fuori di un giudizio per responsabilità amministrativa ai sensi dell'articolo 103 della Costituzione" cfr., inoltre, Cass. pen. Sez. 2, sentenza n. 41012 del 20/06/2018 che, peraltro, si è espressa nel senso che "il danno subito dalla pubblica amministrazione per effetto della lesione all'immagine è risarcibile anche qualora derivi dalla commissione di reati comuni posti in essere da soggetti appartenenti ad una pubblica amministrazione (fattispecie in tema di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche)".

<sup>174</sup> A conclusione del paragrafo una breve considerazione si impone: il riconoscimento della giurisdizione "concorrente" dell'A.G.O. in materia di responsabilità evidentemente consegue all'esigenza di non privare le amministrazioni pubbliche del diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti, secondo quanto previsto dall'art. 24, primo comma, Cost., al fine di conseguire il risarcimento dei danni subiti in dipendenza della violazione degli obblighi di servizio da parte di propri amministratori e dipendenti (o di soggetti, comunque, in rapporto di servizio con le amministrazioni stesse), sicché, evidentemente, costituisce corollario logico del ritenuto monopolio dell'organo requirente contabile in ordine all'esercizio dell'azione di responsabilità innanzi alla Corte dei conti.

È ragionevole presumere che a diversi approdi sarebbe pervenuta la giurisprudenza della S.C. ove fosse stata ammessa la concorrente legittimazione delle amministrazioni ad esercitare le azioni di responsabilità amministrativa innanzi al giudice contabile.

Sotto questo profilo, la codificazione della procedura contabile avrebbe potuto costituire occasione per una razionalizzazione del sistema, affinché la giurisdizione della Corte dei conti si strutturasse in termini "oggettivi" (e, pertanto, non in funzione dell'organo legittimato all'azione), riconoscendo la concorrente legittimazione delle amministrazioni all'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa e se del caso prevedendo idonei filtri - in particolare in termini di preventiva deliberazione (*ad instar* di udienza preliminare), ad opera del giudice, dell'azione di responsabilità - intesi ad accertarne la non manifesta infondatezza, in modo di evitare che la stessa, una volta ampliata la relativa legittimazione, potesse essere esercitata anche quando palesemente difettassero i relativi presupposti.



privati intimati avverso le ingiunzioni di pagamento emesse nei loro confronti, ai sensi dell'art. 3 R.D. n. 639/1910, dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura - AGEA per la restituzione di somme indebitamente percepite a titolo di contributi comunitari relativi alle campagne seminatrici dal 2002 al 2005.

Con la suddetta pronuncia, la Corte regolatrice, dato atto che, anche successivamente alla sostituzione dell'art. 3 del r.d. 639/1910 ad opera degli artt. 32 e 34, comma 40, del d.lgs. n. 150/2011, l'opposizione ad ingiunzione fiscale resta devoluta al giudice munito di giurisdizione in relazione alla natura del credito che costituisce l'oggetto dell'ingiunzione e del rapporto dedotto, anche ove si tratti di giudice amministrativo o contabile o comunque speciale e quindi diverso da quello ordinario, benché questi sia l'unico ad essere espressamente previsto dal tenore testuale della norma, ha, peraltro, ritenuto, in via dirimente, che non sia sostenibile che l'azione di ripetizione di indebito per il recupero di somme non dovute sia devoluta alla giurisdizione - per di più esclusiva - del giudice contabile, per l'ontologica differenza fra la prima e l'azione di responsabilità contabile.<sup>175</sup>

---

<sup>175</sup> Con la sentenza di cui al testo, la Corte di cassazione, richiamata la propria giurisprudenza (da ultimo, Cass. sez. U. ord. 19/02/2019, n. 4883), ferma nel rimarcare la reciproca autonomia e quindi la concorrenza già soltanto delle azioni di responsabilità contabile (amministrativa) ed ordinaria, anche quando trovino causa nei medesimi fatti materiali, “essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della amministrazione attrice” per cui “le eventuali interferenze tra i due giudizi integrano una questione non di giurisdizione ma di proponibilità dell'azione di responsabilità innanzi al giudice contabile, sempre che non sia contestata dinanzi a quest'ultimo la configurabilità stessa, in astratto, di un danno erariale, in relazione ai presupposti normativamente previsti per il sorgere della responsabilità amministrativa contestata dal P.G. contabile, nel qual caso si configura una questione di giurisdizione risolvibile dalle Sezioni Unite, essendo posta in discussione la *potestas iudicandi* del giudice contabile, la cui definizione è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario, non essendo la Corte dei conti “il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela da danni pubblici”» (in precedenza, nello stesso senso, tra le altre: Cass. Sez. U. ord. 10/09/2013, n. 26935; Cass. Sez. U. ord. 02/12/2013, n. 26935; in motivazione, Cass. Sez. U. 17/04/2014, n. 8927; Cass. Sez. U. 18/12/2014, n. 26659, richiamata - più di recente - da Cass. ord. 23/08/2018, n. 21021) ha evidenziato che “se tale autonomia e reciproca indipendenza ed indifferenza sussiste tra le azioni pur sempre tutte di responsabilità, benché di norma ancorate a presupposti fattuali coincidenti o comuni, essa a maggior ragione deve sussistere tra le azioni di responsabilità e quelle di ripetizione di indebito” in quanto “la ripetizione di indebito, quand'anche abbia ad oggetto somme di pertinenza di enti pubblici, non può integrare né un'azione di responsabilità, né in senso proprio o civilistico, né tanto meno contabile od erariale, né un'azione di contabilità pubblica” essendo “rimedio generale alle attribuzioni patrimoniali prive di causa giustificatrice, costituendo tale carenza in sé e per sé considerata (originaria o sopravvenuta, come questa Corte precisa da tempo immemorabile: per tutte, v. Cass. 04/01/1980, n. 12; Cass. 13/11/1973, n. 3003; Cass. 07/06/1966, n. 1476) il fatto costitutivo della pretesa restitutiva a prescindere dagli elementi costitutivi delle fattispecie risarcitorie, cioè il nesso di causalità tra condotta del danneggiante e danno e l'ingiustizia di questo”. Occorre, peraltro, osservare come, considerato, da un lato, che costituisce *ius receptum* che fra il soggetto beneficiario dell'ausilio finanziario pubblico e l'amministrazione concedente si instaura un rapporto “*lato sensu*” di servizio, sicché non può revocarsi in dubbio l'inerenza dei relativi rapporti alle materie devolute alla cognizione della Corte dei conti, e, dall'altro, che l'art. 73 c.g.c. (così come in precedenza, l'art. 1, comma 174, L. 23 dicembre 2005 n. 266) con ampia formula, prevede che “il pubblico ministero, al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, può esercitare tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile” (contemplando, in via meramente esemplificativa - come ben evidenziato

#### 6.4 Appalto di oo.pp.

In tema di appalto di oo.pp. con ordinanza n. 486 del 10.01.2019, le SS.UU. della Cassazione, adite in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, si sono espresse nel senso che “la cognizione dell'azione di responsabilità intentata dall'ente pubblico nei confronti del contraente generale, il quale assume su di sé anche compiti della stazione appaltante, spetta alla giurisdizione della Corte dei conti qualora si assuma che il danno lamentato derivi dalla violazione degli obblighi afferenti all'attività ed alle funzioni svolte dal convenuto come "agente dell'amministrazione pubblica", in ragione del temporaneo rapporto di servizio pubblico sorto per effetto dell'esercizio di quei poteri, mentre spetta all'autorità giurisdizionale ordinaria nel caso in cui si assuma che il danno derivi dall'inadempimento delle obbligazioni poste a carico del contraente generale come "controparte contrattuale dell'amministrazione pubblica" (In applicazione di tale principio, la S.C. ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile in relazione ad una controversia in cui si prospettava un danno morale, per disservizio e ritardo nella realizzazione dell'opera pubblica, quale conseguenza di numerose varianti approvate in corso d'opera, asseritamente illegittime ed elaborate con il contributo del contraente generale, rispetto alle quali quest'ultimo aveva all'evidenza agito come affidatario dell'opera, senza esercitare alcuna funzione oggettivamente pubblica)<sup>176</sup>.

---

dall'espressione “ivi compresi” - i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale) e, pertanto, non solo l'azione di responsabilità ma tutte le azioni di condanna, dichiarative e costitutive comunque funzionali alla realizzazione della tutela dei crediti erariali nella materie devolute alla cognizione del giudice contabile, deve ritenersi che anche le azioni di ripetizioni di indebito (“*conductio indebiti sine causa*” e “*conductio indebiti ob causam finitam*”) che trovino comunque titolo nell'erogazione dei contributi, siano devoluti alla cognizione del giudice contabile, con l'ulteriore conseguenza che dovrebbero parimenti ritenersi attribuiti alla cognizione del giudice contabile, nelle forme del giudizio ad istanza di parte ex art. 172, lett. d), c.g.c., i giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione emessa dall'amministrazione per il recupero dei relativi crediti.

<sup>176</sup> Con la pronuncia di cui al testo, le Sezioni Unite richiamata la propria precedente giurisprudenza (ordinanze 16/07/2014, n. 16240 e 19/12/2014, n. 26942), espressasi nel senso che “al contraente generale la stazione appaltante affida la realizzazione dell'opera, con qualsiasi mezzo (art. 176 del codice dei contratti), nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto preliminare o nel progetto definitivo redatto dalla medesima stazione appaltante e posto a base di gara, contro un corrispettivo pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dei lavori”, che “il contraente generale assume su di sé anche compiti che altrimenti graverebbero sulla stazione appaltante (ad esempio, lo sviluppo del progetto definitivo e le attività tecnico-amministrative occorrenti per pervenire alla sua approvazione da parte del CIPE, ove detto progetto non sia posto a base di gara, l'acquisizione delle aree di sedime, la progettazione esecutiva, la direzione dei lavori, il prefinanziamento in tutto o in parte dell'opera da realizzare, la selezione dei soggetti gestori, l'indicazione del piano degli affidamenti, delle espropriazioni, delle forniture di materiale e di tutti gli altri elementi utili a prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata secondo le forme stabilite con gli organi competenti in materia, ferma restando la competenza della stazione appaltante in tema di approvazione del progetto

Sempre in materia di appalto di oo.pp. occorre menzionare l'ordinanza n. 21691 del 26/08/2019 con la quale le SS.UU. della Suprema Corte, in sede di regolamento di giurisdizione, si sono espresse nel senso che spetta alla giurisdizione del giudice ordinario, e non a quella della Corte dei conti, la controversia avente ad oggetto l'azione di rivalsa esercitata da un Comune - chiamato a rispondere dei danni cagionati ad un privato dalle opere appaltate dall'ente - nei confronti del professionista che abbia svolto l'incarico di progettista e poi di collaboratore alla direzione dei lavori (quale direttore operativo, componente dell'ufficio di direzione dei lavori), non essendo configurabile nella relazione tra l'autore dell'illecito e l'ente pubblico danneggiato un rapporto di servizio, neppure in senso lato<sup>177</sup>.

---

definitivo, di elaborazione del progetto esecutivo e delle varianti, nonché di alta sorveglianza sull'esecuzione delle opere e di collaudo delle stesse)", che "la varietà di siffatti compiti ha generato, anche nella dottrina, incertezze circa la natura giuridica del contraente generale, talvolta assimilato alla figura dell'appaltatore, altre volte considerato piuttosto come un mandatario senza rappresentanza nell'interesse dell'amministrazione, oppure accostato ad un concessionario di lavori pubblici" e che "analogamente, il rapporto intercorrente tra l'amministrazione ed il contraente generale è stato ricondotto, di volta in volta, alle tradizionali figure dell'appalto, del mandato o della concessione amministrativa e che taluno ha scorto in tale rapporto un'ipotesi di collegamento causale tra tipi negoziali diversi, oppure un contratto misto (atipico o connotato da una tipicità *sui generis*) o un contratto procedimentalizzato a struttura variabile", evidenziando come "al di là delle diverse tesi prospettate al riguardo in dottrina, l'esplicita previsione di affidamento al contraente generale della "realizzazione con qualsiasi mezzo dell'opera" (art. 176, comma 1, del codice dei contratti pubblici) comporti incontestabilmente l'assunzione a suo carico di un'obbligazione di risultato" e come si possa "convenire sulla possibilità che, al pari del concessionario, il contraente generale, per le funzioni attribuitegli nell'iter che conduce alla realizzazione di un'opera pubblica, venga sotto certi riguardi ad assumere la veste di soggetto funzionalmente inserito nell'apparato dell'ente pubblico appaltante, così da rendersi compartecipe dell'operato di quest'ultimo, assumendo la veste di agente dell'amministrazione, con la conseguente instaurazione di un rapporto di servizio idoneo a radicare l'esercizio della giurisdizione contabile di responsabilità della Corte dei conti in controversie aventi ad oggetto il risarcimento del danno erariale derivante dalla violazione di obblighi previsti dalla legge o dal contratto", hanno ritenuto che "ai fini del riparto di giurisdizione bisogna distinguere tra le contrapposte posizioni che in concreto cumula il contraente generale" in quanto "qualora si assuma che il danno derivi dalla violazione, da parte di quest'ultimo, del suo "dovere" (in senso lato) pubblicistico afferente all'attività e alle funzioni svolte come "agente dell'amministrazione pubblica", la cognizione dell'azione di responsabilità intentata dall'ente pubblico spetta alla giurisdizione della Corte dei conti, in ragione del temporaneo rapporto di servizio pubblico sorto per effetto dell'esercizio di quei poteri", mentre "nel caso in cui, invece, si assuma che il danno derivi dall'inadempimento delle obbligazioni poste a carico del contraente generale come "controparte contrattuale dell'amministrazione pubblica", così da squilibrare il sinallagma contrattuale (o, può qui aggiungersi, da un mero illecito extracontrattuale), la cognizione dell'azione di responsabilità o risarcitoria spetta alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, in ragione del non venire in rilievo l'esercizio di poteri pubblicistici tale da far sorgere un temporaneo rapporto di servizio con l'ente pubblico".

Con l'ordinanza di cui al testo, la Corte regolatrice ha rilevato come nella fattispecie portata al suo esame "in sostanza, non si imputa al contraente generale Metro C il non corretto adempimento dei propri doveri di "agente dell'amministrazione" e la conseguente responsabilità per i lamentati danni subiti dalla P.A.; non gli si addebita, cioè, il non corretto esercizio di funzioni per le quali detto contraente possa dirsi inserito nell'apparato della stazione appaltante" ma "si sostiene, invece, che il lamentato danno morale per il disservizio e i ritardi nella realizzazione dell'opera pubblica sarebbero conseguenza delle numerose varianti in corso d'opera, pretesamente illegittime, che il contraente generale avrebbe contribuito ad elaborare, ma in relazione a tanto Metro C ha agito, all'evidenza, come affidatario dell'opera "nella veste di controparte contrattuale dell'amministrazione" e, quindi, non ha esercitato alcuna funzione oggettivamente pubblica per la quale possa dirsi che il contraente generale si sia inserito nell'apparato dell'ente pubblico, così da assumere la veste di agente dell'amministrazione e tali rilievi valgono anche con riferimento agli organi di vertice del contraente generale Metro C S.p.a."

<sup>177</sup> Il regolamento di giurisdizione è stato proposto nell'ambito di un giudizio promosso, dinanzi al Tribunale di Catanzaro - Sezione distaccata di Chiaravalle Centrale, dai proprietari di un terreno nei confronti dell'Amministrazione comunale chiedendone la condanna al risarcimento dei danni subiti a causa di una frana innescata, a loro dire, dall'inefficienza e

## 6.5 Attività sportiva.

In tema di attività sportiva è da segnare la sentenza n. 328 del 09.01.2019, con la quale le SS.UU. si sono espresse nel senso che sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nell'ipotesi di contenzioso relativo alla redazione di un referto non veritiero da parte di un arbitro di calcio, che abbia cagionato danno al Comitato Olimpico Nazionale<sup>178</sup>, atteso che il direttore di gara, nello svolgimento delle sue funzioni, è investito di un'attività avente connotazioni e finalità pubblicistiche, risultando perciò inserito, a pieno titolo, nell'apparato organizzativo e nel procedimento di gestione dei concorsi pronostici da parte del CONI - con il connesso impiego di risorse pubbliche - in forza di un rapporto di servizio in senso lato che, seppure temporaneo e di fatto, è idoneo a configurare la responsabilità contabile.<sup>179</sup>

---

dall'intasamento delle nuove opere di drenaggio - realizzate dall'ente convenuto - della carreggiata della strada, pure in parte crollata, che aveva determinato il riversamento di ingenti quantità di materiale di varia natura nel predetto terreno. L'Amministrazione comunale si è costituita in giudizio, contestando la domanda attorea, e dopo aver chiesto ed ottenuto l'autorizzazione in tal senso, ha provveduto alla chiamata in causa, al fine di essere manlevato da ogni responsabilità per i danni lamentati dagli attori, delle ditte esecutrici dei lavori nonché dei componenti dell'ufficio direzione lavori ai quali era affidato il cantiere per la realizzazione della strada, fra i quali il tecnico investito delle funzioni di "direttore operativo" che ha dapprima eccepito il difetto di giurisdizione dell'A.G.O. in favore della Corte dei conti "in relazione alla domanda di rivalsa proposta dal Comune nei suoi confronti, essendo stata tale domanda prospettata proprio in relazione al ruolo da lui ricoperto all'interno dell'Ufficio di Direzione lavori" sicché tale domanda avrebbe comportato "una responsabilità erariale (indiretta) degli operatori componenti il predetto ufficio in ragione della natura pubblicistica delle funzioni espletate e del denaro pubblico impiegato" ed ha, quindi, proposto il regolamento di giurisdizione, definito dalla S.C. con la summenzionata ordinanza dichiarando la giurisdizione dell'A.G.O.

Secondo quanto riportato nella pronuncia di cui al testo il ricorrente non avrebbe "svolto il ruolo di Direttore dei lavori" ma avrebbe "svolto l'attività di progettista e poi di collaboratore alla direzione dei lavori" ("quale direttore operativo, componente dell'Ufficio di direzione dei lavori", nell'ambito del quale l'incarico di Direttore dei lavori era stato conferito ad altro tecnico) e proprio espressamente nella qualità di direttore operativo sarebbe stato chiamato in causa dal Comune, donde la conclusione per cui "deve ritenersi che non sia configurabile per il ricorrente il rapporto di servizio come sopra inteso, con conseguente giurisdizione del Giudice Ordinario".

<sup>178</sup> Il ricorso per cassazione, deciso con la pronuncia di cui al testo, è stato proposto avverso la sentenza n. 597 del 2015 del 12 novembre 2015, con la quale la Corte dei conti, Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello ha condannato un arbitro di calcio iscritto all'AIA (Associazione Italiana Arbitri) ed un commissario della CAN D (Commissione Arbitri Nazionale per le partite di serie D), al risarcimento in favore del CONI del danno erariale indiretto dallo stesso subito in dipendenza del comportamento illecito tenuto dai convenuti in relazione ad una partita giocata il 14 giugno 1997 tra il Rieti e il Pomezia, il cui risultato rientrava tra quelli rilevanti per il concorso pronostici "Totogol" per aver dovuto risarcire, per un totale di circa un miliardo e mezzo di lire, i partecipanti al suddetto concorso pronostici che avevano presentato ricorso, facendo valere l'avvenuta sospensione della gara ed il conseguente diverso risultato convenzionalmente previsto in tal caso dal regolamento del concorso, e cioè punteggio identico a quello conseguito nel primo incontro inserito nella scheda e regolarmente disputato, con la conseguente alterazione della combinazione vincente: era, infatti, avvenuto che nonostante la partita fosse stata sospesa dall'arbitro nei minuti finali a seguito della quinta espulsione di un calciatore del Pomezia (e ciò a norma di regolamento, che prevede un minimo di sette giocatori per squadra), il risultato considerato ai fini della combinazione vincente del predetto concorso pronostici era stato quello di 1 a 0 in favore del Rieti (punteggio in atto al momento della sospensione), in base a un secondo referto arbitrale inviato dall'arbitro, su impulso del suddetto commissario, nel quale l'ultima espulsione era stata collocata temporalmente a partita già conclusa.

<sup>179</sup> Le Sezioni Unite richiamato il proprio consolidato orientamento nel senso che "è idonea a radicare la responsabilità contabile l'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito causativo di danno patrimoniale - che ben può essere un soggetto privato - e l'ente pubblico danneggiato; e tale relazione è configurabile non solo in presenza di un rapporto organico, ma anche

## 6.6 Concessioni di pubblico servizio.

In materia di assistenza sanitaria pubblica, occorre menzionare la sentenza n. 16336 del 18.06.2019<sup>180</sup>, con la quale le SS.UU. della Suprema Corte hanno ribadito l'orientamento nel senso che il regime dell'accreditamento introdotto dall'art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992 non ha inciso sulla natura del rapporto tra struttura privata ed ente pubblico, che resta di tipo concessorio, atteso che la prima, a seguito del provvedimento di accreditamento, viene inserita in modo continuativo e sistematico nell'organizzazione della P.A. ed assume la qualifica di soggetto erogatore di un servizio pubblico, con la conseguenza che la domanda di risarcimento del danno erariale cagionato dall'accreditato in seguito alla violazione delle regole stabilite dal predetto regime è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti<sup>181</sup>.

---

quando sia ravvisabile un rapporto di servizio in senso lato, in quanto il soggetto, pur se estraneo alla P.A., venga investito, seppure in modo temporaneo e anche di fatto, dello svolgimento di una data attività della pubblica amministrazione” e rilevato che “l'arbitro di calcio non è pubblico ufficiale; è associato all'AIA (Associazione italiana arbitri), la quale è componente della FIGC (Federazione italiana giuoco calcio, associazione con personalità giuridica di diritto privato), a sua volta federata al CONI (Comitato olimpico nazionale italiano, ente pubblico non economico)”, ha evidenziato come “quel che essenzialmente rileva, ai fini che qui interessano, è che l'arbitro, nell'esercizio della sua funzione, dirige e controlla le gare, è cioè colui che è chiamato ad assicurarne, a tutti gli effetti, il corretto svolgimento nell'osservanza del regolamento di gioco” e che “la compilazione del referto di gara costituisce, in tale contesto, un elemento fondamentale, in quanto è l'atto ufficiale che contiene il resoconto dei fatti salienti della partita e attesta il suo risultato, con le relative conseguenze anche con riguardo ai concorsi pronostici e alle connesse vincite”, ritenendo conseguentemente che l'arbitro sia “investito di fatto di un'attività avente connotazioni e finalità pubblicistiche, se non altro in quanto inserito, a pieno titolo, nell'apparato organizzativo e nel procedimento di gestione dei concorsi pronostici da parte del CONI, con il connesso impiego di risorse pubbliche”, donde la conclusione che “sussiste, pertanto, quella relazione funzionale e quella compartecipazione con l'ente pubblico sopra indicate, idonee a configurare la responsabilità contabile e quindi a radicare la giurisdizione della Corte dei conti”.

<sup>180</sup> La ricorrente, proprietaria della casa di cura nonché numerosi dipendenti della AUSL e della Regione preposti alle dovute attività di controllo erano stati convenuti in giudizio dalla Procura regionale che aveva chiesto che ne venisse accertata la responsabilità in via, rispettivamente, principale ed a titolo doloso (la prima) ed in via sussidiaria, a titolo colposo e pro-quota (i secondi) in relazione ad indebiti rimborsi di prestazioni sanitarie ottenuti dalla prima negli anni 2007/2009, con conseguente condanna di ciascuno dei convenuti, in ragione degli illeciti rispettivamente loro imputabili, al risarcimento del danno erariale subito dal Servizio Sanitario Nazionale e da quello Regionale.

Il giudice adito, dopo aver disatteso, con sentenza non definitiva, fra l'altro, l'eccezione pregiudiziale di difetto di giurisdizione proposta dalla Società predetta, con la sentenza definitiva, ritenute sussistenti quattro voci di danno erariale (pagamenti extra budget; pagamenti di prestazioni derivanti da sotto-utilizzazioni dei posti letto accreditati; pagamenti di prestazioni non remunerabili; pagamenti di prestazioni eseguite per una durata inferiore alle tre ore giornaliere) ha accolto, con la sentenza definitiva, la domanda risarcitoria; con la sentenza n. 290/2016 del 29.07.2016, impugnata con il ricorso per cassazione, la Sezione prima giur. centrale d'appello, investita dell'appello proposto avverso la suddetta sentenza di prime cure, respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione riproposta dalla Società appellante, ne ha riformato solo parzialmente la statuizione di condanna, limitatamente al quantum.

<sup>181</sup> L'orientamento della Suprema Corte è assolutamente consolidato ed univoco nel senso che “nell'ambito del servizio sanitario nazionale, il passaggio dal regime di convenzionamento esterno al nuovo regime dell'accreditamento - previsto dall'art. 8 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e poi integrato dall'art. 6 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 - non ha modificato la natura del rapporto esistente tra l'Amministrazione e le strutture private, che rimane di natura sostanzialmente concessoria” (cfr., *ex multis*, Cass. SS.UU. 14/01/2015 n. 473, Cass. SS.UU., 08/07/2005 n. 14335, Cass. Sez. III, 25/01/2011 n. 1740, Cass. Sez. I, 06/08/2014 n. 17711, Cass. Sez. III, 19/11/2015 n. 23657).

Con sentenza n. 473 del 14.01.2015, le SS.UU., ribadito l'insegnamento per cui “in tema di assistenza sanitaria pubblica, il nuovo sistema dell'accreditamento di cui all'art. 8 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, come integrato dall'art. 6 della legge 23

Sempre in tema di concessione di pubblico servizio, merita menzione la sentenza n. 21871 del 30.08.2019, con la quale le SS.UU. della Suprema Corte si sono espresse nel senso che, in tema di azione di responsabilità per danno erariale, sussiste il rapporto di servizio, costituente il presupposto per l'attribuzione della controversia alla giurisdizione alla Corte dei conti, allorché un ente privato esterno all'Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della P.A., mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi secondo gli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte<sup>182</sup>.

#### *6.7 Società partecipate.*

Con sentenze nn. 3330 del 05.02.2019 e 16741 del 21.06.2019 le SS.UU. della Cassazione hanno ribadito l'ormai consolidato insegnamento nel senso che la cognizione in ordine all'azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipate da enti pubblici per danni arrecati al patrimonio sociale spetta alla Corte dei conti solo nel caso in

---

dicembre 1994, n. 724 e successive modificazioni, non ha inciso sulla natura del rapporto tra struttura privata ed ente pubblico che è di natura concessoria, atteso che la prima, a seguito del provvedimento di accreditamento, viene inserita in modo continuativo e sistematico nell'organizzazione della P.A. per il settore dell'assistenza sanitaria, sì da poter accedere alla qualifica di ente erogatore del servizio e fornire le relative prestazioni, istituzionalmente spettanti all'ente pubblico", ha conseguentemente ritenuto che "tra quest'ultimo e la struttura accreditata si instaura un rapporto di servizio in senso lato e, laddove il privato sia chiamato a rispondere per danno erariale con riferimento ad accordi corruttivi intervenuti con il funzionario che ha agito per l'ente di appartenenza, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti".

Del resto, costituisce *ius receptum* (cfr., *ex multis*, Cass. SS.UU., 21/05/2014 n. 11229) che l'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito e l'ente pubblico danneggiato, che costituisce presupposto per la responsabilità amministrativa, è configurabile non solo in presenza di un rapporto organico, ma anche quando sia ravvisabile un rapporto di servizio in senso lato, quale è dato riscontrare nei rapporti concessori che, comportando l'inserimento della concessionaria nell'apparato organizzativo della P.A., danno luogo ad un rapporto di servizio idoneo a radicare l'esercizio della giurisdizione contabile di responsabilità della Corte dei conti, in riferimento alle controversie aventi ad oggetto il risarcimento del danno erariale derivante dalla violazione di obblighi previsti dalla legge e dalla concessione (cfr. Cass. SS.UU. 04/12/2009 n. 25495).

<sup>182</sup> Con la sentenza impugnata per cassazione, la Società ricorrente, che aveva espletato, quale mandataria di un A.T.I., il servizio di raccolta dei rifiuti nel territorio di un comune campano, era stata condannata al risarcimento del danno erariale conseguente alla prolungata omissione della raccolta differenziata dei rifiuti, "nella duplice articolazione del nocumento derivante dal mancato raggiungimento delle percentuali minime e dal mancato introito della vendita del materiale riciclabile, oltre che dai maggiori costi per lo smaltimento dei rifiuti presso gli impianti di C.D.R. Nel rigettare il ricorso, la Suprema Corte ha ribadito il principio di cui al testo.

cui tali società abbiano, al momento delle condotte ritenute illecite, tutti i requisiti per essere definite "*in house providing*", i quali devono risultare da precise disposizioni statutarie in vigore all'epoca, non avendo alcun rilievo la loro ricorrenza in fatto. (Nella specie, la S.C. ha cassato la decisione del giudice contabile, che attribuendo rilievo alla circostanza che la società, all'epoca dei fatti, era comunque solo in mano pubblica, aveva ritenuto sussistente la propria giurisdizione, anche se, contrariamente a quanto stabilito per le società "*in house providing*", lo statuto consentiva la cessione delle partecipazioni a soci privati)<sup>183</sup>.

Del pari, con ordinanze nn. 22712 e 22713 dell'11.09.2019, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione<sup>184</sup>, le SS.UU. si sono espresse nel senso

---

<sup>183</sup> Di converso, con ordinanza n. 5199 del 21.02.2019, adita con istanza di regolamento della giurisdizione, proposto dal convenuto in giudizio di responsabilità amministrativa promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti suoi (e di altri) in qualità di amministratore delegato e consigliere di amministrazione di società, interamente partecipata dal comune, con richiesta di condanna al risarcimento dei danni cagionati all'Amministrazione Comunale in conseguenza dell'inosservanza delle norme imperative in tema di limiti ai compensi degli amministratori delle Società a partecipazione pubblica, ribadito il proprio orientamento ormai consolidato nel senso che "per società *in house* deve, poi, intendersi quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente i medesimi enti possano essere soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggetta a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici" e che "è poi necessario che detti requisiti risultino da precise disposizioni statutarie, e sussistano tutti contemporaneamente, al momento in cui risale la condotta ipotizzata come illecita" nonché nel senso che "l'apprezzamento circa la sussistenza dei requisiti atti a riconoscere o a negare la natura di società *in house*" deve essere condotto in riferimento all'assetto della Società alla data del contestato illecito, "essendo, invece, irrilevanti le modifiche statutarie intervenute in epoca ad essa successiva" ed evidenziato, con riferimento al caso di specie, che non è contestato che la società fosse interamente partecipata dal comune, come, dal diretto esame dello statuto sociale, emergesse che "il capitale sociale doveva essere pubblico e che il comune aveva il potere di nomina dei consiglieri di amministrazione, tra i quali scegliere il presidente, e della maggioranza dei Sindaci, per il cui tramite l'Ente socio gestiva la Società, la quale, a sua volta era affidataria diretta e senza gara del servizio di trasporto pubblico locale (...), con devoluzione della quasi totalità del fatturato alle attività del comune" e come la natura di società *in house providing* fosse stata già riconosciuta con precedenti pronunce della stessa Corte, la Corte regolatrice ha dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti.

<sup>184</sup> Il regolamento di giurisdizione è stato proposto nell'ambito di un giudizio di responsabilità promosso dalla Procura Regionale nei confronti di un architetto libero professionista e del Presidente, dell'amministratore delegato e di consiglieri della società Eur s.p.a. per il risarcimento del danno subito dalla Società predetta, o «in subordine allo Stato - Ministero dell'economia» "per la «condotta illecita consistente nell'affidamento illecito di prestazioni di "direzione artistica", già ricomprese in precedenti e concomitanti incarichi" affidati allo stesso architetto "invero «del tutto ingiustificata»" in relazione alla realizzazione «del Nuovo Centro Congressi (NCC) nel quartiere Eur di Roma e comportante danno alle pubbliche finanze. Con le ordinanze di cui al testo, la S.C. premesso che l'Ente Eur (Ente pubblico Autonomo "Esposizione Universale di Roma"), istituito con L. n. 2174 del 1936, è stato ex art. 11 L. n. 59 del 1997 e d.lgs. n. 304 del 1999 trasformato nella società EUR s.p.a., società di sviluppo immobiliare con capitale sociale costituito dal patrimonio dell'ex ente pubblico (art. 3, comma 1), le cui corrispondenti azioni sono ripartite tra il Ministero dell'Economia (90%) e il Comune di Roma -poi Roma Capitale- (10%) e che l'oggetto sociale principale della società EUR s.p.a. è costituito dalla gestione e valorizzazione del complesso di beni nella sua titolarità, con possibilità di compiere tutte le operazioni mobiliari e immobiliari utili e/o opportune, nonché di assumere partecipazioni in altre società e/o enti costituiti o da costituire (art. 4 Statuto), ha osservato come "la controversia riguardante l'azione di responsabilità a carico degli amministratori e dei dipendenti (o dei terzi che hanno concorso con loro nel cagionare il danno) di una società per azioni a partecipazione pubblica [maggioritaria o come nella specie totalitaria (in capo a più enti)], per il danno patrimoniale subito dalla compagine sociale a causa delle condotte illecite di tali soggetti, è assoggettata alla giurisdizione del giudice ordinario, e non già del giudice contabile (v., con riferimento alla società Poste Italiane S.p.A., Cass., Sez. Un., 9/3/2012, n. 3692; con riferimento alla società Alitalia s.p.a., Cass., Sez. Un., 13/11/2015, n. 23306; con riferimento a società di diritto privato interamente partecipata da Comuni, Cass., Sez. Un., 27/10/2016, n. 21692; con riferimento alla società Ferrovie dello Stato s.p.a., Cass., Sez. Un., 22/1/2015, n. 1159; con riferimento a società a partecipazione pubblica facente parte del Gruppo Ferrovie dello Stato, Cass., Sez. Un., 27/12/2017, n. 30978), atteso che l'autonoma personalità giuridica della società porta ad escludere l'esistenza di un rapporto di servizio tra amministratori, sindaci

che il danno al patrimonio di una società a partecipazione pubblica conseguente a "*mala gestio*" da parte degli amministratori (o componenti dell'organo di controllo) e dei dipendenti, non è qualificabile in termini di danno erariale, inteso come pregiudizio direttamente arrecato al patrimonio dello Stato o di altro ente pubblico che della detta società sia socio, atteso che la distinzione tra la società di capitali e i singoli soci e la piena autonomia patrimoniale della prima rispetto ai secondi non consentono di riferire al patrimonio del socio pubblico il danno che l'illecito comportamento degli organi sociali abbia eventualmente arrecato al patrimonio dell'ente, né di configurare un rapporto di servizio tra l'ente medesimo e l'agente; pertanto, la domanda con la quale si fa valere la responsabilità degli organi sociali resta generalmente devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, mentre quella della Corte dei conti è ravvisabile eccezionalmente nelle due specifiche fattispecie delle società "*in house*" e delle società "legali", caratterizzate, rispettivamente, da una struttura corrispondente ad un'articolazione interna alla stessa P.A. (cui è immanente il rapporto di servizio tra quest'ultima e gli amministratori e dipendenti della società) e da uno statuto speciale che consente di qualificarle come sostanziali enti pubblici.<sup>185</sup>

---

e dipendenti e P.A., e per altro verso il danno cagionato dalla *mala gestio* incide in via diretta solo sul patrimonio della società, che resta privato e separato da quello dei soci (v. Cass., Sez. Un., 3/05/2013, n. 10299; Cass., Sez. Un., 5/7/2011, n. 14655)", evidenziando, inoltre, come la società EUR s.p.a. svolge attività di tipo commerciale, e non già amministrativa e che "la scelta di attribuirle, in base a Convenzioni e contratti di diritto privato, la gestione e la valorizzazione del complesso di beni nella sua titolarità....risponde invero precipuamente alla finalità di assicurare, attraverso l'esternalizzazione, un'efficiente gestione per aumentarne le potenzialità produttive e incrementare il tasso di soddisfacimento della collettività ( cfr. Cass., Sez. Un., 27/12/2017, n. 30978 )".

<sup>185</sup> Quanto alle "società legali", la S.C. ha evidenziato che "lo speciale Statuto di talune società partecipate che svolgono attività amministrativa in forma privatistica consente di qualificarle come sostanziali enti pubblici, e giustifica pertanto la giurisdizione della Corte dei conti" e che "l'affermazione, ricorrente nelle pronunce relative alla società Rai s.p.a. (v. Cass., Sez. Un., 9/5/2011, n. 10063; Cass., Sez. Un., 22/12/2009, n. 27092 ), Enav s.p.a. ( v. Cass., Sez. Un., 3/3/2010, n. 5032 ), Anas s.p.a. (v. Cass., Sez. Un., 9/7/2014 n. 15594 ), SCR Piemonte s.p.a. ( v. Cass., Sez. Un., 5/12/2016, n. 24737 ) e società Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici s.r.l. ( v. Cass., Sez. Un., 15/5/2017, n. 11983 ) poggia su plurimi e specifici indici ( quali la designazione della società come concessionaria ex lege, la sottoposizione a penetranti poteri di vigilanza ad opera dell'apparato statale, la previsione di un canone con natura d'imposta per i servizi erogati all'utenza ) dai quali si inferisce la peculiare natura dell'ente e la necessità di applicare un regime *sui generis* ( v., da ultimo, Cass., Sez. Un., 27/12/2017, n. 30978 )".

Con la citata ordinanza n. 30978 del 27.12.2017, le SS.UU. della Suprema Corte si sono espresse nel senso che le azioni di responsabilità nei confronti dei dipendenti di società a partecipazione pubblica, facente parte del Gruppo Ferrovie dello Stato, sono attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario, e non a quella del giudice contabile, posto che né la capogruppo né la società satellite hanno le caratteristiche delle cosiddette "società legali" o delle società "*in house providing*" e considerato che, comunque, la natura privatistica della "holding" e il collegamento di derivazione infragruppo convergono in una piattaforma che stempera il legame della società controllata con l'ente pubblico, facendo emergere l'autonomia e la specificità aziendale di quest'ultima società, quale sintomatica riprova del regime civilistico cui è assoggettata, che, in assenza di diverse disposizioni, impone all'interprete di applicare la disciplina del c.c. in materia di società di capitali.

Con ordinanza n. 19584 del 19.07.2019, adita con ricorso per regolamento di giurisdizione, con riferimento ad un giudizio di



Di converso, come evidenziato dalle SS.UU. della Suprema Corte con sentenza n. 4132 del 12.02.2019, la ricorrenza o meno dei presupposti per la qualificazione della società partecipata, quale società *in house*, deve considerarsi del tutto irrilevante, ai fini della configurabilità della giurisdizione del giudice contabile, quando l'azione del Procuratore contabile sia proposta nei confronti non “dell'amministratore della società partecipata per il danno provocato al patrimonio sociale, bensì di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, così pregiudicando il valore della partecipazione, o li abbia comunque esercitati in modo tale da procurare un siffatto pregiudizio”<sup>186</sup>.

Con sentenza n.30006 del 19 novembre 2019, pronunciando sul ricorso proposto avverso una sentenza della Corte d'Appello di Roma - che, in riforma

---

responsabilità promosso dall'organo requirente contabile nei confronti dell'amministratore di una società (Sistemi urbani s.r.l.) del Gruppo Ferrovie dello Stato s.p.a. – cui era stato conferito incarico di provvedere ai relativi incombeni (individuazione del professionista, definizione delle attività di sua competenza e contrattualizzazione) da altra società dello stesso Gruppo (R.F.I. s.p.a.), al pari della prima, totalitariamente partecipata dalle Ferrovie dello Stato s.p.a. – in relazione al danno conseguente all'affidamento di un incarico professionale conferito all'esito di una procedura di selezione che sarebbe avvenuta in violazione dei principi di economicità e ragionevolezza dell'azione amministrativa ed in particolare delle disposizioni di cui all'art. 18, comma 2, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, in tema di affidamento di incarichi professionali ad un soggetto esterno alla società, la Corte regolatrice, dando continuità all'orientamento espresso con la richiamata ordinanza n. 30978 del 27.12.2017, ha dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, evidenziando, inoltre, come “il conferimento dell'incarico da parte di R.F.I. alla s.r.l. Sistemi Urbani non costituisce una delega di funzioni amministrative dalla prima alla seconda dal momento che R.F.I., sebbene operi in forza di un rapporto concessorio in base ad un accordo di programma con lo Stato, nel caso di specie “non agisce tramite l'esercizio di poteri e funzioni di stampo amministrativo, ma attraverso lo svolgimento della propria libertà di iniziativa economica privata orientata all'interesse generale, senza per questo essere attratta nel dominio pubblicistico” e come “in nessun caso il rapporto di servizio può derivare dal contratto che lega la s.r.l. Sistemi Urbani ad R.F.I. in quanto il concessionario non può trasferire gli obblighi e i diritti che gli derivano dalla concessione, ma solo appaltare, tramite un normale contratto di diritto comune sub specie di contratto di appalto infragruppo, la gestione di un servizio compatibile con il regime d'impresa”, per cui neanche sotto detti angoli visuali sarebbe giustificato il radicamento della giurisdizione contabile.

<sup>186</sup> Come evidenziato nella pronuncia di cui al testo, appartiene, infatti, alla sfera di competenza della Corte dei conti “l'azione esercitata dalla procura contabile nei confronti di chi, quale rappresentante dell'ente pubblico partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia, con il proprio comportamento, pregiudicato il valore della partecipazione e quindi arrecato un danno al patrimonio dell'ente, trascurando colpevolmente di esercitare i propri poteri e diritti inerenti alla posizione di socio pubblico (al fine di indirizzare correttamente l'azione degli organi sociali), oppure, come nella fattispecie (in base alla prospettazione attorea), esercitando tali diritti in modo non conforme al dovere di diligente cura del valore di detta partecipazione, con effetto direttamente pregiudizievole per il patrimonio dell'ente pubblico”.

Nella fattispecie all'esame della Suprema Corte, il Procuratore regionale, ritenendo che il primo finanziamento fosse atto contrario ai principi di buona amministrazione di cui all'art. 42, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 267 del 2000 e che il secondo fosse stato disposto, previa delibera comunale, in violazione dell'art. 6, comma 19, del D.L. n. 78 del 2010 (convertito dalla legge n. 122 del 2010). aveva convenuto in giudizio il sindaco, alcuni consiglieri comunali e il dirigente al bilancio di un comune chiedendone la condanna al risarcimento del danno erariale derivato da due operazioni di finanziamento effettuate dalla holding, costituita in forma di società per azioni, della quale il comune era socio unico, in favore di società partecipata, in conto futuro aumento del capitale sociale.

Con la suddetta sentenza la S.C. ha respinto il ricorso proposto avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale centrale che “ha affermato la giurisdizione del giudice contabile e ha rinviato gli atti al primo giudice per la pronuncia sul merito”.

della sentenza di prime cure, declinatoria di giurisdizione, ha ritenuto la giurisdizione dell'A.G.O. sull'azione di responsabilità proposta da società per azioni (Acqua & Terme Fiuggi spa) risultante dalla trasformazione della preesistente Azienda speciale ASTIF (Azienda Speciale Terme e Imbottigliamento Fiuggi) nei confronti degli amministratori dapprima dell'Azienda speciale e quindi della S.p.A. per “sentirli dichiarare responsabili del grave dissesto della società causato dalle loro condotte e condannare al risarcimento dei conseguenti danni”, ed ha, conseguentemente, rimesso la causa al giudice di primo grado – la Corte di cassazione, a Sezione Unite, ha rigettato il ricorso ed ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario, enunciando il seguente principio di diritto: “l'azione di responsabilità per i danni arrecati ad una società per azioni in cui si è trasformata una preesistente azienda speciale comunale spetta alla giurisdizione del giudice ordinario in tutti i casi in cui siano dedotti i pregiudizi al patrimonio della società in sé e per sé considerato e non dell'ente pubblico che pure possa o debba risponderne, a maggior ragione quando manchino tutti i presupposti per la configurabilità di una società *in house* e, in particolare, il divieto o l'impossibilità di estensione della compagine sociale a soggetti privati, oppure quando siano dedotti fatti anche anteriori alla trasformazione ma quali presupposti o antefatti delle condotte successive”<sup>187</sup>.

---

<sup>187</sup> Occorre osservare che, con la sentenza di cui al testo la S.C. si è, inoltre, espressa nel senso che “è ormai consolidato approdo ermeneutico in sede di legittimità la reciproca autonomia e quindi l'ammissibilità del concorso delle azioni di responsabilità ordinaria e contabile, anche quando trovino causa nei medesimi fatti materiali e perfino ove le prime siano direttamente intentate dalle singole amministrazioni coinvolte” in quanto “(da ultimo, Cass. sez. U. ord. 19/02/2019, n. 4883), l'azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della Pubblica Amministrazione ed al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della parte attrice; ne deriva che le eventuali interferenze tra i due giudizi integrano una questione non di giurisdizione, ma di proponibilità dell'azione di responsabilità innanzi al giudice contabile (in precedenza, nello stesso senso, tra le altre: Cass. Sez. U. ord. 10/09/2013, n. 26935; Cass. Sez. U. ord. 02/12/2013, n. 26935; in motivazione, Cass. Sez. U. 17/04/2014, n. 8927; Cass. Sez. U. 18/12/2014, n. 26659, a sua volta richiamata –più di recente - da Cass. ord. 23/08/2018, n. 21021)”.

Considerato il principio enunciato nel senso che “spetta alla giurisdizione del giudice ordinario in tutti i casi in cui siano dedotti i pregiudizi al patrimonio della società in sé e per sé considerato e non dell'ente pubblico che pure possa o debba risponderne, a maggior ragione quando manchino tutti i presupposti per la configurabilità di una società *in house*”, la circostanza pure evidenziata nella suddetta pronuncia nel senso che “neppure fosse contestata l'insussistenza di almeno uno dei tre presupposti per la configurabilità della società c.d. *in house*, cioè il divieto o l'impossibilità di inserimento nella compagine sociale di soggetti diversi dagli enti pubblici” non sembra nell'economia della motivazione assumere un rilievo dirimente: alla luce delle suddette argomentazioni, deve, infatti, ritenersi che ove anche ricorressero tutti i presupposti per la configurabilità di una società *in house*, ciò non sarebbe valso ad escludere la proponibilità dell'azione di responsabilità da parte della società stessa e la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla relativa domanda.

Con ordinanza n. 32608 del 12/12/2019<sup>188</sup> le SS.UU. della Cassazione, si sono espresse nel senso che, ai fini del sorgere della giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società *in house*, la nozione di società *in house*, come codificata nel testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, non può spingersi sino a ricomprendere società partecipate, non già da una pubblica amministrazione secondo la definizione desumibile dall'art. 2, comma 1, lettera a) del testo unico approvato con il d.lgs. n. 175 del 2016, bensì da un soggetto - la Fondazione ENPAM - che, pur svolgendo un'attività pubblicistica ed essendo conseguenzialmente sottoposto alla vigilanza ministeriale e al controllo della Corte dei conti, ha la qualificazione giuridica di ente privato e come tale si presenta all'esterno<sup>189</sup>.

---

<sup>188</sup> L'ordinanza di cui al testo è stata pronunciata su ricorsi per regolamento di giurisdizione proposti dal presidente e dal direttore generale di Enpam Sicura s.r.l. a socio unico, società costituita e totalitariamente partecipata dalla Fondazione Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri - ENPAM ed avente ad oggetto sociale lo svolgimento dell'attività di assistenza a favore degli iscritti e dipendenti dell'ENPAM, di loro familiari e superstiti, o di persone giuridiche cui essi aderiscano, in attuazione degli scopi istituzionali della Fondazione, con il compito, tra l'altro, di fornire ai soggetti sopra indicati forme di assistenza e previdenza integrative, nonché di tutela sanitaria integrativa ed attività strumentali, funzionali o connesse; in particolare la società predetta è stata costituita, al fine di consentire alla Fondazione ENPAM di gestire in proprio, tramite la suddetta controllata, la copertura assicurativa per la tutela assistenziale degli iscritti nei primi trenta giorni di malattia, per la quale viene devoluto all'ENPAM un contributo pari allo 0,72% sull'ammontare dell'onorario professionale, in sostituzione del modello, in essere fin dal 1980, di ricorso a una compagnia di assicurazioni privata, mediante la stipula di una polizza collettiva nell'interesse degli iscritti; secondo quanto riportato nell'ordinanza di cui al testo il presidente e il direttore generale della Società predetta erano stati evocati in giudizio dalla Procura regionale laziale che ha contestato loro "di avere assunto o favorito l'assunzione di 39 dipendenti (.....), violando il regolamento delle assunzioni di Enpam Sicura s.r.l.; di avere creato un disavanzo di gestione, in gran parte imputabile alla spesa per retribuire i dipendenti; di avere determinato lo scioglimento di Enpam Sicura; di avere causato la perdita di credito della Fondazione, a causa del mancato parziale recupero del finanziamento infruttifero, devoluto alla partecipata per la copertura delle passività risultanti dal bilancio finale di liquidazione; di avere altresì causato spese relative a consulenze varie disposte per la liquidazione e lo scioglimento di Enpam Sicura".

<sup>189</sup> Con l'ordinanza di cui al testo, la Corte regolatrice premesso che "la Fondazione ENPAM non è ricompresa nel novero delle amministrazioni pubbliche, come tali definite dall'art. 2, comma 1, lettera a), del testo unico" (*scilicet*: il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, approvato con il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175) in quanto "l'Ente nazionale di previdenza ed assistenza medici - ENPAM è... stato trasformato in fondazione senza scopo di lucro e con la personalità giuridica di diritto privato, con la denominazione di Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri - Fondazione ENPAM", ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 509 del 1994, emanato in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 32 e 33, lettera a), punto 4, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che "ha contemplato siffatto tipo di trasformazione condizionandolo all'assenza di finanziamenti pubblici ed esplicitamente sottolineando la continuità della collocazione dell'ente nel sistema" e che "non vale il rinvio che l'art. 2, comma 1, lettera a), del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica effettua all'elenco delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, avendo la Sezione lavoro di questa Corte già affermato che, una volta intervenuta la trasformazione dell'ENPAM in Fondazione di diritto privato, l'ente non è più compreso nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, come appunto definito dall'art. 1, comma 2, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, con la conseguente giuridica impossibilità di considerarlo parte di un rapporto di pubblico impiego (Cass., Sez. lav., 7 aprile 2008, n. 8986)" e rilevato, peraltro, che "non v'è dubbio che la trasformazione dell'ENPAM operata dal d.lgs. n. 509 del 1994, pur avendo inciso sulla forma giuridica dell'ente e sulle modalità organizzative delle sue funzioni, non ha modificato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza, che mantiene una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico di assicurare dette prestazioni sociali a particolari categorie di lavoratori (Corte cost., sentenza n. 7 del 2017)" e che "gli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 509 del 1994 evidenziano, d'altra parte, numerosi ed incisivi momenti di ingerenza e intervento nell'attività gestionale, organizzativa e contabile dell'Ente previdenziale privatizzato", che l'allegato IV del codice dei contratti pubblici, approvato con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) qualifica la Fondazione ENPAM come organismo di diritto

## 6.8 Collegi ed ordini professionali.

In materia di ordini e collegi professionali occorre menzionare la sentenza n. 17118 del 26/06/2019, con la quale le SS.UU. si sono espresse nel senso che “le controversie relative alla responsabilità del Presidente e dei consiglieri per l’illegittima gestione del patrimonio degli Ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili appartengono alla giurisdizione della Corte dei conti, in considerazione della natura pubblica di tali enti e della conseguente destinazione a finalità pubbliche delle risorse economiche che, indipendentemente dalla loro provenienza, entrano a far parte del loro patrimonio”<sup>190</sup>.

## 6.9 Incarichi extraistituzionali.

---

pubblico e che il permanere dei connotati pubblicistici è avvalorato dall’inserimento dell’ENPAM nell’elenco delle amministrazioni pubbliche comprese nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009, e successive modificazioni. istituito - come ha ricordato la Corte costituzionale (sentenza n.7 del 2017, cit.) - in attuazione di precisi obblighi comunitari sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale ed europeo, ai sensi del regolamento CE n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 modificato dal regolamento UE 549/2013 relativo al «Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali nell’Unione Europea» (SEC2010) “servente alla definizione delle politiche dell’Unione europea ed al monitoraggio delle economie degli Stati membri e dell’Unione economica e monetaria (UEM)”, ha nondimeno ritenuto che “nonostante la presenza di tali indici pubblicistici, derivanti dalla funzione che è chiamata a svolgere, la Fondazione ENPAM costituisce pur sempre un soggetto cui è formalmente attribuita natura di ente privato, il che non consente di ricomprenderla nell’ambito della definizione di amministrazione pubblica data dal testo unico ai fini della disciplina delle società a partecipazione pubblica (e, tra queste, delle società in house)”.

<sup>190</sup> Con la pronuncia di cui al testo, premesso che la natura di enti pubblici non economici a carattere associativo del Consiglio nazionale e negli ordini territoriali dell’ODCEC, è espressamente prevista dall’art. 6 del D.Lgs. 28 giugno 2005, n. 139, che stabilisce pure che gli stessi sono soggetti esclusivamente alla vigilanza del Ministero della Giustizia (“per la natura di enti pubblici non economici degli Ordini e dei Collegi professionali nazionali in genere, v. Cass., 14/10/2011, n.21226, che ha, nel resto, esaminato la tematica - diversa rispetto a quella all’esame in questa sede - relativa alla soggezione degli Ordini e Collegi professionali al controllo di gestione della Corte dei conti di cui all’art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 concludendo per l’esclusione di tale controllo”), ed evidenziato che “la rilevanza della natura pubblica del soggetto che gestisce le risorse per finalità pubbliche, al fine che qui rilevano, è stata pure ribadita da queste Sezioni Unite con l’ordinanza n. 23860 del 21 dicembre 2012, in cui si afferma che «queste Sezioni Unite (ord. 7 maggio 2003 n. 6956) hanno già chiarito che, a norma dell’art. 103, comma 2, 12 luglio 1934, n. 1214, artt. 13 e 44, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 603, art.9, e D.P.R. 15 maggio 1963, n. 858, art. 127, la giurisdizione tendenzialmente generale (ancorché secondo ambiti la cui concreta determinazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore) in materia di contabilità pubblica - attribuita alla Corte dei conti riguarda ogni controversia inerente alla gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici da parte di un agente contabile e, quindi, suppone necessariamente la qualità pubblica del titolare del denaro gestito” nonché “la natura tributaria dei contributi obbligatoriamente versati dai professionisti privati aderenti all’Ordine” (richiamando in proposito Cass., sez. un., 29/11/2011, n. 1782 e n. 7666 del 24/03/2017), la Suprema Corte ha sottolineato, come, al fine del radicarsi della giurisdizione contabile, rilevi senza dubbio anche la destinazione pubblica delle risorse gestite, rilevando, in proposito, come le risorse acquisite attraverso il versamento dei contributi dagli associati, lungi dall’avere una mera ed esclusiva finalità “privata” di autofinanziamento, hanno una prevalente finalità pubblica, in quanto dirette a finanziare il miglior esercizio di funzioni pubbliche assegnate dalla legge agli Ordini professionali” (ord. n. 17748 dell’8 settembre 2016).

Occorre osservare che nel senso della giurisdizione della Corte dei conti per i danni arrecati agli ordini e collegi professionali dai propri organi, le SS.UU. si erano già, in precedenza, espresse con sentenza n. 5393 del 17/05/1995, richiamata nella pronuncia di cui al testo ed espressasi nel senso che “la controversia, nella quale il Collegio provinciale dei geometri chieda la condanna dei professionisti, che avevano rivestito le cariche di Presidente, Segretario e revisore dei conti, al risarcimento del danno patrimoniale subito dall’ente a seguito di un ammanco di cassa, assumendo che la perpetrazione di tale ammanco, da parte del tesoriere, era stata resa possibile anche dal colpevole disinteresse e, quindi, dalla violazione dei doveri di controllo inerenti alle indicate cariche, appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti, vertendosi in tema di contabilità pubblica, in quanto il danno è lamentato da un ente pubblico non economico e sono chiamati a risponderne soggetti ad esso legati da un rapporto di servizio, sia pure onorario, per inosservanza di doveri inerenti ai loro compiti in seno al Collegio, essendo, altresì, indubitabile la qualificazione pubblica del patrimonio dell’ente”.

In proposito, occorre menzionare tre pronunce in materia di giurisdizione sull'azione intesa al risarcimento del danno conseguente all' omesso riversamento, ex art., 53, settimo comma, D.Lgs. 165/2001, dei compensi percepiti dal dipendente pubblico per espletamento di incarichi extraistituzionali non autorizzati<sup>191</sup>.

---

<sup>191</sup> Come è noto, prima ancora che l'art. 1, comma 42, lett. d), L. 06.11.2012, n. 190 inserisse nel testo del cit. art. 53 del D.Lgs. 165/2001, il comma 7 – bis, recante la previsione per cui che “l’omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebitamente costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti”, nel pronunciarsi su un regolamento di giurisdizione proposto da un soggetto convenuto in giudizio dal Procuratore Regionale della Corte dei conti che, contestandogli che mentre prestava servizio come pubblico dipendente, tacendo tale qualità, aveva ricevuto ed espletato numerosi incarichi extralavorativi senza prima richiedere la necessaria autorizzazione e senza riversare i relativi compensi alle Amministrazioni di appartenenza, ne aveva chiesto “la condanna al risarcimento del danno così cagionato e, cioè, al pagamento di una somma pari ai corrispettivi indebitamente trattenuti”, le SS.UU. della Suprema Corte, con ordinanza 02.11.2011 n. 22688, hanno dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti.

In linea di continuità con la suddetta pronuncia, con successiva sentenza 22/12/2015 n. 25769, le SS.UU. si sono espresse nel senso che la condotta del dipendente pubblico che svolga incarichi non autorizzati senza riversare i compensi all'amministrazione di appartenenza incide sull'esercizio delle mansioni ed è fonte di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti, essendo irrilevante che i fatti siano anteriori all'entrata in vigore del comma 7 bis dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, poiché questo è stato aggiunto dalla legge n. 190 del 2012 solo per confermare la sussistenza della giurisdizione contabile.

Una chiara indicazione nei medesimi sensi si evince dalla sentenza n. 90 del 29.04 – 26.05.2015, con la quale la Corte costituzionale investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, del D.Lgs. 165/2001, sollevata, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 23, 36, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dal giudice ordinario (Tribunale ordinario di Bergamo) e dal giudice amministrativo (Tribunale amministrativo regionale per la Puglia), in giudizi promossi da dipendenti pubblici per contestare la pretesa delle amministrazioni di rispettiva appartenenza al riversamento dei compensi dagli stessi percepiti per incarichi extraistituzionali non autorizzati, ne ha ritenuto la manifesta inammissibilità, rilevando come “entrambi i giudici rimettenti, trascurando di compiere una esauriente ricognizione del contesto regolativo di riferimento” avessero “completamente omesso di esaminare e di risolvere motivatamente il problema relativo alla sussistenza della rispettiva giurisdizione in ordine alla specifica domanda a ciascuno devoluta”; in proposito, richiamato “il comma 7-bis dello stesso art. 53 del d.lgs. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 42, lettera d), della legge 6 novembre 2012, n. 190” ed evidenziato che “le sezioni unite civili della Corte di cassazione, pronunciandosi su ricorsi per regolamento di giurisdizione, avevano, in precedenza, con ordinanza del 2 novembre 2011, n. 22688, avuto modo di affermare che sussiste la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa di un soggetto che, legato all' amministrazione da un rapporto di impiego o di servizio, causi un danno con azioni od omissioni connesse alla violazione non soltanto dei doveri tipici delle funzioni concretamente svolte, ma anche di quelli ad esse strumentali, attenendo al merito e, dunque, ai limiti interni della *potestas iudicandi*, ogni questione attinente al tipo e all'ammontare del danno stesso diverso da quello all'immagine” il giudice delle leggi ha rilevato come i giudici *a quibus* avessero, “in particolare, omesso di indicare le ragioni per le quali ciascuno di essi implicitamente esclude che la disciplina di cui al richiamato comma 7-bis possa trovare applicazione alle vicende di cui ai giudizi loro devoluti, le quali, per di più, apparendo del tutto analoghe anche sotto il profilo della normativa applicabile, risulterebbero tuttavia contemporaneamente attribuite sia alla giurisdizione ordinaria sia a quella amministrativa”. La Corte regolatrice aveva, peraltro, ben presto mutato il proprio orientamento sulla questione: con sentenza n. 19072/16 del 29.09.2016, le SS.UU. della Suprema Corte si sono espresse nel senso che “deve negarsi che prima della introduzione dell'art 7 bis” – e cioè del comma 7 bis dell'art.53 del D.Lgs. 165/2001 – “potesse dirsi indiscutibile la giurisdizione contabile le volte in cui non emergesse o non fosse stato formalmente dedotto un profilo di danno (che non fosse quello all'immagine o comunque che si concretizzasse in pregiudizi ulteriori rispetto al mancato introito dei compensi corrisposti da terzi ai propri dipendenti)” e che “la responsabilità di che trattasi, se limitata all'inadempimento dell'obbligo di denuncia, senza dedurre l'esistenza di conseguenze dannose per l'amministrazione di appartenenza, non può sottrarsi alle ordinarie regole di riparto di giurisdizione e quindi, trattandosi di rapporto di pubblico impiego contrattualizzato, alla giurisdizione del giudice ordinario” mentre “solo se ad essa si accompagnino profili di danno (danno da immagine; danno da sottrazione di energie lavorative per essersi compiuta, l'attività oggetto di denuncia, in costanza di rapporto di lavoro), allora potrà dirsi interessata la giurisdizione contabile”.

Con sentenza n.1415/18 del 18.01.2018, argomentando dal “tenore letterale della norma” che nel “fare salve «le più gravi» sanzioni anziché le «sanzioni» tout court oggettivamente” conferirebbe “anche al versamento de quo la medesima natura sanzionatoria, ancor più evidente se si considera il carattere disincentivante proprio della sanzione, desumibile dalla coincidenza dell'entità del versamento con quella delle somme indebitamente percepite dal pubblico dipendente” e “dal rilievo che l'obbligo di versare tali somme, per come delineato dal cit. comma 7, prescinde da quelli che sono i necessari presupposti della responsabilità per danno erariale (evento dannoso, nesso causale con una data condotta e relativo elemento psicologico)”, la Suprema Corte ha ritenuto che “l'obbligo di versamento all'amministrazione delle somme percepite nello svolgimento di attività professionali in situazione di incompatibilità con lo status di pubblico dipendente (obbligo previsto dall'art. 53, comma

Con due ordinanze di analogo contenuto n. 17124 e n.17125 del 26/06/2019, le SS.UU., adite con regolamento di giurisdizione da professori universitari convenuti in giudizio dalla Procura regionale<sup>192</sup> si sono espresse nel senso che “l'azione ex art. 53, comma 7, del D.lgs. n. 165 del 2001 promossa dal Procuratore della Corte dei conti nei confronti di dipendente della P.A. che abbia omesso di versare alla propria Amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato”, “rimane attratta alla giurisdizione del giudice contabile”, “anche se la percezione dei compensi si è avuta in epoca precedente all'introduzione del comma 7 bis del medesimo art. 53, norma che non ha portata innovativa”; secondo la Corte regolatrice “si verte, infatti, in ipotesi di responsabilità erariale, che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta, ma annettendo, altresì, valenza sanzionatoria alla predeterminazione legale del danno, attraverso la quale si è inteso tutelare.... la compatibilità dell'incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interesse e il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico”<sup>193</sup>.

---

7, del cit. d.lgs. n. 165 del 2001) costituisce una particolare sanzione prevista dalla legge per la violazione del dovere di fedeltà”, traendone la conclusione che “dalla natura sanzionatoria dell'obbligo del versamento previsto dal cit. art. 53, comma 7, deriva la giurisdizione del giudice ordinario, secondo le ordinarie regole di riparto in materia di rapporto di pubblico impiego contrattualizzato”.

Conformi alle pronunce da ultimo menzionate sono anche le sentenze SS.UU. n. 5789/18 del 09.03.2018 e n.20533/18 del 03.08.2018, che ne richiamano le argomentazioni.

Anche l'orientamento da ultimo menzionato sembra, peraltro, sia stato, più di recente, rimeditato, con le pronunce emesse nel 2019 di cui è menzione nel testo.

<sup>192</sup> Secondo quanto riportato in entrambe le sentenze, i docenti sono stati convenuti in giudizio per sentirli condannare al pagamento, di somme sia “a titolo sanzionatorio sia “a titolo risarcitorio”.

Nella sentenza 17124 si precisa che “la responsabilità a titolo sanzionatorio derivava dallo “svolgimento, in asserita violazione delle norme di legge, di regolamento e contrattuali ed in assenza di autorizzazione, di attività lavorative extra-lavorative incompatibili con lo status di docente universitario a tempo pieno”, quella a titolo risarcitorio, per danno erariale, conseguiva dalla “differenza retributiva tra il trattamento economico indebitamente percepito a titolo di docenti a tempo pieno e quello a tempo parziale”.

Secondo quanto riportato in entrambe le suddette pronunce della S.C., la Sezione giurisdizionale adita, in composizione collegiale, rigettava la domanda concernente la responsabilità risarcitoria per danno erariale e, con separata ordinanza, declinava la competenza per la domanda a titolo di responsabilità sanzionatoria disponendo la riassunzione del giudizio dinanzi al giudice contabile monocratico ai sensi dell'art. 133 c.g.c.; riassunzione che la Procura regionale provvedeva, quindi, ad effettuare (il riferimento alla competenza appare, peraltro, improprio trattandosi di diversa composizione dell'organo giudicante nell'ambito dello stesso ufficio giudiziario).

I regolamenti di giurisdizione sarebbero stati, quindi, propositi “nell'ambito di quest'ultimo giudizio” e, cioè, nell'ambito del giudizio innanzi all'organo monocratico per responsabilità sanzionatoria.

<sup>193</sup> Con le ordinanze di cui al testo, la Corte regolatrice, in ordine “al profilo che attiene alla posizione della P.A. di appartenenza del dipendente che ha percepito il compenso in difetto di autorizzazione”, ha ritenuto che, “se tale Amministrazione non si attivi, anche in via giudiziale, facendo valere l'inadempimento degli obblighi del rapporto di lavoro, per ottenerne il riversamento nel proprio bilancio e abbia, invece, a tal fine agito il Procuratore contabile, in ragione della responsabilità erariale

Con sentenza n. 21692 del 26.08.2019, le SS.UU. della Suprema Corte hanno dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione proposto dalla Procura generale presso la Sezione giur. d'appello per la Regione siciliana avverso sentenza della suddetta Sezione che, in accoglimento dell'appello proposto dal M.I.U.R., ritenendo che si vertesse in ipotesi di recupero di credito che prescindeva dall'accertamento della responsabilità amministrativa, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile in ordine all'opposizione proposta da un insegnante avverso l'ordinanza ingiunzione emessa dal suddetto Ministero per il pagamento di quanto dallo stesso percepito in conseguenza di attività extra-istituzionale svolta senza autorizzazione.

Occorre osservare che, con la suddetta sentenza, la S.C., se richiama l'orientamento per cui “la controversia avente ad oggetto la domanda della Pubblica Amministrazione rivolta ad ottenere dal proprio dipendente il versamento dei corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario”, ha, peraltro, cura di precisare, da un lato, che “tale orientamento giurisprudenziale si è formato in fattispecie, come quella di cui ci si occupa, nelle quali è stata la Pubblica Amministrazione ad agire per il recupero dei compensi erogati al dipendente pubblico per incarichi espletati in assenza di autorizzazione e per fatti antecedenti alla introduzione del comma 7 bis dell'art. 53, ad opera dell'art. 1, comma 42, lett. b), legge 6 novembre 2012, n. 190, in forza del quale «L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti»” e, dall'altro, che “diversamente, allorquando l'azione nei confronti del percettore delle somme riscosse per incarichi non autorizzati dalla Pubblica

---

di cui alla tipizzata fattispecie legale ex art. 53, commi 7 e 7 bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, non potrà più la medesima Amministrazione promuovere azione per ottenere detto riversamento, con conseguente sterilizzazione della possibilità di un conflitto di giudicati” in quanto “è da escludere, stante il divieto del bis in idem, una duplicità di azioni attivate contestualmente che - seppure recanti la propria specificità - tendono a conseguire, dinanzi al giudice munito di giurisdizione per ciascuna di esse, lo stesso identico *petitum* (predeterminato dal legislatore) in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un'unica fonte (quella legale) e cioè i compensi percepiti dal dipendente pubblico in difetto di autorizzazione allo svolgimento dell'incarico che li ha determinati, i quali una volta soltanto possono essere oggetto di recupero al fine di essere destinati al bilancio dell'amministrazione di appartenenza di quel dipendente”.

Amministrazione venga promossa dal Procuratore contabile sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nell'ipotesi disciplinata dall'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001”, in quanto, in tal caso “l'azione, promossa nei confronti di soggetto legato da un rapporto d'impiego o di servizio con la P.A., trova giustificazione nella violazione "del dovere di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extralavorativi e del conseguente (rafforzativo) obbligo di riversare all'Amministrazione i compensi per essi ricevuti".

#### *6.10 Ausili finanziari pubblici.*

In materia di contributi pubblici, con sentenza n. 24858 del 04.10.2019, le SS.UU. della Corte di cassazione si sono espresse nel senso che “sussiste la responsabilità erariale dei soggetti privati che, avendo percepito fondi pubblici, abbiano disposto della somma in modo diverso da quello programmato, ancorché non abbiano presentato la domanda di concessione del finanziamento, poiché tra la P.A. che eroga un contributo e colui che lo riceve si instaura un rapporto di servizio, inserendosi il beneficiario dell'importo nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici. (Nella specie, la S.C. ha confermato la giurisdizione contabile in relazione ad un giudizio di responsabilità nei confronti di un soggetto che aveva messo la sua identità ed i propri conti correnti bancari a disposizione per commettere una truffa concernente dei contributi dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - denominati "*Set Aside*" - ed aveva così percepito i detti contributi, successivamente utilizzandoli per finalità diverse da quelle previste)”<sup>194</sup>.

Con ordinanza n. 8676 del 28.03.2019, la Corte regolatrice ha dato continuità all'insegnamento per cui “qualora il soggetto giuridico fruitore dei fondi pubblici sia una società-persona giuridica, la responsabilità erariale attinge

---

<sup>194</sup> Con la suddetta sentenza, la S.C. ha ritenuto che “priva di fondamento si appalesa la tesi della ricorrente, incentrata sulla necessità della presentazione di una domanda di contributo perché si costituisca il rapporto di servizio fonte di responsabilità amministrativa” argomentando dal rilievo che “colui che percepisce fondi pubblici senza aver presentato una specifica domanda ma partecipando all'attività di indebita erogazione da parte dei funzionari infedeli dell'Agenzia attraverso la messa a disposizione della propria identità e dei propri conti correnti bancari, si inserisce, in via di fatto, nell'iter procedimentale dell'amministrazione di realizzazione del programma pubblico, concorrendo con la propria opera alla produzione del danno erariale derivante dallo sviamento dell'erogazione dalle sue finalità istituzionali e dalla sottrazione delle risorse pubbliche allo scopo cui erano preordinate”.



anche coloro che con la società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione dei fondi in questione dal fine pubblico cui erano destinati"; e ciò in quanto "nello schema sopra delineato, infatti, il parametro di riferimento della responsabilità erariale (e, quindi, della giurisdizione contabile) è rappresentato dalla provenienza dal bilancio pubblico dei fondi erogati e dal dovere-facente capo a tutti i soggetti che tali fondi amministrano di assicurarne l'utilizzo per i fini cui gli stessi sono destinati"; sicché "il rapporto di servizio ... va considerato non solo in relazione agli effetti che il comportamento degli organi societari procura sul patrimonio della società interessata, fruitrice dei fondi pubblici, ma anche in relazione alla condotta dei soggetti che impersonano detti organi, i quali, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, provochino la frustrazione dello scopo perseguito dall'Amministrazione"<sup>195</sup>.

Merita, inoltre, menzione l'ordinanza delle SS.UU. n. 30526 del 22.11.2019, in materia di contributi all'editoria: con la suddetta ordinanza, la Corte regolatrice, nel confermare la propria costante giurisprudenza nel senso che è configurabile un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di contributo e il soggetto privato che, ponendo in essere i presupposti per la illegittima percezione del finanziamento o disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, abbia frustrato lo scopo perseguito dall'amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano

---

<sup>195</sup> L'ordinanza di cui al testo, dichiarativa della giurisdizione del giudice contabile, è stata pronunciata dalla S.C. su ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione proposto dal presidente di una federazione sportiva convenuto in giudizio dall'organo requirente contabile per il risarcimento del danno erariale conseguente alla duplicazione degli oneri posti a carico del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che sarebbe avvenuta utilizzando, da una parte, il finanziamento pubblico concesso alla Federazione per la realizzazione di un intervento relativo ad un impianto sportivo e, dall'altra, inducendo la Coni Servizi spa a sottoscrivere una transazione, che prevedeva l'accollo a detta società, ma pur sempre attraverso fondi pubblici provenienti dal Ministero, degli stessi costi sostenuti e coperti con il finanziamento erariale.

Con la suddetta ordinanza la Corte regolatrice ha evidenziato come la natura privatistica della federazione sportiva, sulla quale era in gran parte incentrato il ricorso ex art. 41 c.p.c. non fosse decisiva, al fine di escludere il radicamento della giurisdizione contabile, alla luce dell'orientamento consolidato delle Sezioni unite, richiamato nella stessa pronuncia, nel senso della configurabilità di un rapporto di servizio tra la P.A. erogatrice di un contributo statale ed i soggetti privati beneficiari che, pertanto, rispondono per danno erariale innanzi alla Corte dei conti, qualora, disponendo della somma in modo diverso da quello programmato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbiano frustrato lo scopo perseguito dall'Amministrazione.

preordinate<sup>196</sup>, ha evidenziato che “i contributi all'editoria sono intesi, secondo la finalità sottesa alla disciplina di settore, ad agevolare, nell'interesse pubblico al pluralismo dell'informazione, la possibilità di permanenza di impresi editrici nel mercato e, con essa, condizioni di adeguata concorrenzialità”, per cui “sussiste il rapporto di servizio, essendo l'erogazione delle risorse erariali diretta, sulla base di atti normativi, alla realizzazione di finalità pubblicistiche nell'interesse della collettività, in un settore ritenuto meritevole di particolare sostegno” ribadendo che “il percettore del finanziamento risponde per danno erariale innanzi alla Corte dei conti in caso di erogazioni ricevute sulla base di dichiarazioni non veritiere, giacché la condotta illecita posta in essere per assicurarsi indebitamente il finanziamento finisce con il sottrarlo a più specifica destinazione e corretto impiego, nel perseguimento del fine pubblico sotteso, da parte di altro soggetto privato in possesso dei requisiti prescritti dalla legge”<sup>197</sup>.

Sempre in tema di ausili finanziari pubblici, con sentenza n. 33092 del 16.12.2019, le SS.UU. della Corte di cassazione hanno ribadito l'orientamento per cui sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda della procura contabile per la restituzione alla Commissione europea delle somme erogate in via diretta, ed illecitamente percepite<sup>198</sup>.

### *6.11 Avvocati dipendenti di enti pubblici.*

In materia di avvocato dipendente di amministrazione pubblica, la Sezione Unite della Suprema Corte, con ordinanza n. 33374 del 17.12.2019, hanno chiarito che la sottoposizione degli avvocati (pur se iscritti agli Elenchi speciali allegati all'Albo) al potere disciplinare del Consiglio dell'Ordine non esclude la

---

<sup>196</sup> Cfr. *ex multis*, Cass. SS.UU., 25 gennaio 2013, n. 1774; Cass. SS.UU., 24 novembre 2015, n. 23897; Cass. SS.UU., 31 luglio 2017, n. 18991; Cass. SS.UU., 5 giugno 2018, n. 14436; Cass.,SS.UU., 28 marzo 2019, n. 8676; Cass., SS.UU., 16 maggio 2019, n. 13245.

<sup>197</sup> L'ordinanza di cui al testo ha respinto il ricorso per cassazione proposto da soggetto condannato dalla Corte dei conti con sentenza di primo grado confermata in appello, al risarcimento del danno erariale provocato con l'indebita percezione di contributi per l'editoria, conseguita mediante la falsa rappresentazione di attività editoriali ed in particolare mediante la contabilizzazione di fatture contraffatte o emesse per operazioni inesistenti, intesa a gonfiare artatamente i costi sostenuti dalle società editrici, ampliando così indebitamente la base di calcolo dei contributi stessi.

<sup>198</sup> Nei medesimi sensi le SS.UU. si erano espresse con le ordinanze n. 20701 del 10 settembre 2013 e n. 26935 del 02/12/2013.

configurabilità di una concorrente responsabilità amministrativa dell'Avvocato, quale dipendente dell'Ente comunale qualora ne ricorrano gli estremi, essendo diversi i presupposti e le finalità perseguite dalle disposizioni relative alla responsabilità disciplinare e a quella amministrativa.

#### *6.12 Agenti contabili.*

In materia di agenti contabili e assoggettamento all'obbligo della resa di conto ed alla giurisdizione della Corte dei conti, occorre segnalare la sentenza n. 14697 del 29.05.2019, con la quale le SS.UU. della Suprema Corte si sono espresse nel senso che il concessionario per l'attivazione e la conduzione operativa della rete telematica pubblica, destinata alla gestione del gioco lecito mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, r.d. n. 773 del 1931, riveste la qualifica di agente contabile e, come tale, è tenuto a presentare il conto giudiziale, dovendo assicurare la corretta contabilizzazione del flusso di denaro proveniente dalle giocate, trattandosi di somme di diretta appartenenza pubblica, senza che assuma rilievo, in senso contrario, la disciplina fiscale, ove soggetto passivo del prelievo erariale unico (PREU) è il concessionario, atteso che tale disciplina, limitata al rapporto di natura tributaria, non incide sulla funzione di agente di riscossione comunque svolta da quest'ultimo<sup>199</sup>.

---

<sup>199</sup> Nella fattispecie, la Procura regionale aveva convenuto in giudizio la società ricorrente in Cassazione nella sua qualità di concessionaria dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato del servizio pubblico di attivazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito con vincite di denaro mediante apparecchi di cui all'art. 110 comma 6 T.U.L.P.S., per aver constatato l'infruttuosa consumazione del termine di 120 giorni per il deposito dei conti giudiziali, con richiesta la condanna al pagamento delle conseguenti sanzioni pecuniarie e di formazione d'ufficio del conto a spese dell'agente contabile inadempiente.

La domanda dell'organo requirente contabile, respinta in prime cure, era stata, invece, accolta, su appello della Procura regionale, resistito con appello incidentale della società ricorrente, dalla Sezione prima giurisdizionale della Corte dei conti che, con la sentenza n. 1086 del 18.09.2014, impugnata con il ricorso per cassazione, ha affermato che la società ricorrente, quale concessionaria è agente contabile e conseguentemente è tenuta alla resa del conto giudiziale.

La motivazione della sentenza della S.C. prende le mosse dall'art. 22 della legge n. 289 del 2002 recante il titolo "Misure di contrasto dell'uso illegale di apparecchi e congegni di divertimento e intrattenimento" che attribuisce all'esclusiva potestà statale la delimitazione dell'ambito del gioco lecito mediante "apparecchi e congegni d'intrattenimento e divertimento" stabilendo regole imperative in relazione alla "produzione, l'importazione e la gestione", imponendo "un regime di rigido assoggettamento all'autorizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, sulla base di regole tecniche adottate d'intesa con il Ministero degli Interni" e subordinando l'autorizzazione alla "previa verifica della conformità degli apparecchi e dei congegni all'idoneità al gioco lecito e con l'obbligo di realizzare nei tempi previsti dalla legge un collegamento in rete che consenta la gestione telematica degli apparecchi ed un controllo continuativo ed in tempo reale della liceità dell'attività svolta". In proposito, la Corte regolatrice, rilevato come la "ratio della scelta di una potestà statale esclusiva ed accentrata del gioco lecito consiste infatti, come indicato nell'*incipit* della norma, nel contrasto dell'attività criminale legata a tale tipologia di gioco d'azzardo e nel tenere sotto controllo e limitare e sconfiggere la ludopatia" ha evidenziato come la società ricorrente sia concessionaria di un'attività assoggettata a tale regime proprio al fine "di scongiurare la diffusione illegale, di modo che non può essere esercitata al di fuori del rigido perimetro della disciplina legislativa statale" per cui "la liceità di questa tipologia di gioco d'azzardo è in conclusione subordinata alla gestione della stessa mediante la rete

Sempre in tema di responsabilità contabile occorre far menzione dell'ordinanza n. 29464 del 13.11.2019, pronunciata dalle SS.UU. della Suprema Corte sul regolamento di giurisdizione proposto, prospettando la giurisdizione dell'A.G.O., dal Curatore fallimentare di una Società cooperativa sociale, cui un'amministrazione comunale aveva affidato il servizio di gestione dei parcheggi pubblici a pagamento per pullman ed autovetture, nonché il servizio di gestione e pulizia dei gabinetti pubblici ivi situati, a fronte del versamento, in favore del Comune, di un importo fisso e di un importo variabile stabilito in misura percentuale sul volume degli affari conseguito per il servizio (al netto di I.V.A.), che la Cooperativa si era anche obbligata a rendicontare mensilmente al Comune e che, resasi inadempiente ai suddetti obblighi di versamento e rendicontazione, era stata convenuta dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, innanzi alla suddetta Sezione territoriale per rispondere del conseguente danno erariale.

---

telematica di verifica e controllo continuativo dell'esercizio da parte dell'autorità statale" e come "tale configurazione reticolare esclude ogni autonomia nella gestione del denaro proveniente dalle giocate perché si fonda sulla necessità della trasparenza di ogni passaggio della gestione che determini entrata (giocate) od uscita (vincite) del denaro, così come degli altri oneri (canoni, etc.)", come confermato dalla disciplina legislativa degli apparecchi per gioco lecito regolata dall'art. 110, commi 6, lettera b) e 7 T.U.L.P.S. che prevede che " si considerano apparecchi o congegni per gioco lecito: quelli, facenti parte della rete telematica di cui all'articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, e successive modificazioni, che si attivano esclusivamente in presenza di un collegamento ad un sistema di elaborazione della rete stessa....", sicché "l'assunzione del modulo concessorio costituisce, di conseguenza, in questo peculiare rapporto giuridico, lo strumento mediante il quale si attua l'esercizio di una funzione che, nei rigidi limiti della liceità, l'autorità statale ha assunto sotto il suo diretto controllo mediante la rete telematica, senza la quale, come stabilito nel citato comma 6 dell'art. 110 T.U.L.P.S., l'attività non si può esercitare in quanto illecita".

Ha rilevato la S.C. che "la previsione di una remunerazione variamente modulata ma rigidamente predeterminata costituisce la conseguenza della prefigurazione di un rapporto concessorio ed impone la individuazione di un sistema di prelievo fiscale": in proposito, evidenziato che a partire dal 01/01/2003 è stato introdotto il prelievo erariale unico, determinato sulla base dell'imponibile medio forfetario indicato nel comma 2 e modificabile periodicamente con decreto del Ministro delle Finanze e dell'Economia (ultimo comma dell'art. 14 bis sopracitato), la S.C. ha rilevato come di centrale rilievo sia la previsione anche nella norma relativa all'imposizione fiscale dell'obbligo imperativo di procedere all'attivazione della rete telematica, al fine di porre l'Amministrazione statale concedente in condizione di gestire telematicamente mediante i concessionari, selezionati con procedure ad evidenza pubblica, l'attività del gioco lecito.

Sulla base delle suesposte considerazioni, le SS.UU. hanno ritenuto che possa escludersi, come già affermato dalle stesse SS.UU., in fattispecie del tutto analoga, con le pronunce n. 13330 del 2010 e 14891 del 2010, che nella specie i concessionari non maneggino denaro pubblico, ritenendo che le società concessionarie in qualità di titolari nei nulla osta all'esercizio degli apparecchi e congegni per il gioco lecito debbano assicurare la contabilizzazione delle somme giocate, delle vincite e del prelievo unico erariale nonché la trasmissione periodica e senza soluzione di continuità delle informazioni al sistema centrale (S.U. 13330 del 2010) ed evidenziando come questo sistema di collegamento diretto, rivolto in particolare al flusso di denaro, riscosso in conseguenza del gioco lecito, ed alle sue destinazioni (vincite, canone di concessione, deposito cauzionale, obbligazioni tributarie, compenso del concessionario) così come previste dalla legge, ne evidenzia la diretta appartenenza pubblica, e come questa conclusione non sia contraddetta dall'assoggettamento al P.R.E.U. e dalla qualificazione del concessionario come soggetto passivo d'imposta (ex art. 1, comma 81 della L. n. 296 del 2006) che operano limitatamente al rapporto di natura tributaria, senza incidere sull'obbligo del concessionario di assicurare mediante la conduzione operativa della rete telematica la contabilizzazione delle somme giocate, delle vincite e del P.R.E.U., ritenendo, pertanto, che esso rivesta la qualifica di agente per la riscossione di denaro pubblico.

Con la suddetta ordinanza, rilevato, alla luce del richiamato il disposto di cui all'art. 7, comma 7, del Codice della Strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), come modificato dall'art. 1, comma 451, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in punto di destinazione dei proventi dei parcheggi a pagamento, che “i proventi della gestione dei parcheggi comunali non solo sono di pertinenza degli enti comunali, ma sono sottoposti ad uno speciale "vincolo pubblicistico" di destinazione alla realizzazione di opere pubbliche”, evidenziato come la Cooperativa avesse assunto l'obbligo di versare al Comune una parte dei proventi, determinata, per una quota, in un importo fisso forfettizzato in relazione ai prevedibili incassi e, per un'altra quota, in un importo variabile in relazione al volume degli incassi effettivi e come in tale quadro si iscriva l'obbligo del rendiconto mensile dei proventi incassati, siccome finalizzato alla quantificazione dell'importo variabile mensilmente spettante al Comune, e ritenuto, conclusivamente, che “il carattere pubblico dell'ente per il quale la Cooperativa ha agito, il carattere pubblico del denaro gestito (per di più sottoposto ad un vincolo pubblicistico di destinazione) e l'obbligo di rendiconto” sono tutti elementi che univocamente depongono per la qualificazione della Cooperativa quale "agente contabile", la Corte regolatrice ha conseguentemente dichiarato la giurisdizione del giudice contabile.

Con sentenza n. 31755 del 05.12.2019<sup>200</sup>, le SS.UU. della Corte di cassazione, premesso che spetta alla Corte dei conti la giurisdizione in ordine alla domanda di risarcimento danni avanzata nei confronti di una società concessionaria (partecipata) del servizio di riscossione dei tributi comunali in quanto la gestione e la riscossione delle imposte comunali hanno natura di servizio

---

<sup>200</sup> La sentenza di cui al testo è stata pronunciata sul ricorso proposto da soggetto che aveva rivestito la carica dapprima di presidente e, quindi, di vice presidente della S.r.l. - società a partecipazione maggioritaria comunale compartecipata da Tributi Italia S.p.A. cui il Comune di Aprilia aveva l'affidato in via esclusiva, *inter alios*, i servizi di gestione, liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi locali e delle entrate patrimoniali dello stesso nonché di riscossione delle sanzioni amministrative, l'esecuzione del servizio pubbliche affissioni con la riscossione dei relativi diritti, la gestione patrimoniale e finanziaria del patrimonio immobiliare comunale e dei relativi servizi, la posa in opera e la gestione dell'arredo urbano sul territorio comunale, nonché la sistemazione e la ristrutturazione delle aree verdi - all'esito di un giudizio di responsabilità, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti.

pubblico e l'obbligazione, a carico della società concessionaria, di versare all'ente locale le somme a tale titolo incassate, ha natura di servizio pubblico, per cui il rapporto tra società partecipata ed ente si configura quale rapporto di servizio<sup>201</sup>, ha ritenuto come il radicamento della giurisdizione contabile anche nei confronti dei relativi amministratori in tanto si giustifichi in quanto sia in discussione un danno subito dall'ente pubblico (e non dalla società) evidenziando, in proposito, che se è vero che l'inadempimento contrattuale della società non implica, di per sé, responsabilità degli amministratori nei confronti del contraente, non è meno vero che è configurabile il concorso tra l'illecito contrattuale della società e quello extracontrattuale dell'amministratore o di altro soggetto comunque estraneo al rapporto obbligatorio intercorrente tra società e terzo, purché tra l'inadempimento della società ed il comportamento di chi abbia esercitato (anche solo in via di fatto) le funzioni di amministratore di una società ed abbia con lui (a qualsiasi titolo) cooperato esista un nesso di causalità necessaria.

Con ordinanza n. 1414 del 18.01.2019, investita di un regolamento di giurisdizione sollevato nell'ambito di un giudizio civile di opposizione a decreto ingiuntivo emesso ad istanza dell'originario gestore del servizio di Tesoreria di un Comune per ottenere dall'ente e dalla società subentrante nella gestione del medesimo servizio il rimborso delle anticipazioni di tesoreria risultanti alla fine della propria gestione, la Corte regolatrice, rilevato come trattasi di “controversia strettamente attinente alla materia contabile facendosi valere l'inosservanza di una obbligazione (restituzione delle somme asseritamente dovute dal Comune) inerente al rapporto di tesoreria, il cui adempimento è volto a realizzare la fase esecutiva e terminale del rapporto stesso”, ha dichiarato la giurisdizione del Giudice contabile, cui compete “la verifica dei rapporti di dare - avere tra l'agente contabile e l'Amministrazione comunale nonché del risultato di detti rapporti con

---

<sup>201</sup> Con la sentenza di cui al testo, la Suprema Corte ha ritenuto che la Corte dei conti abbia correttamente incardinato il giudizio promosso nei confronti delle società concessionarie, in via diretta o in forza di contratto concluso dalla Aser s.r.l. con Tributi Italia S.p.A. per i danni prodotti dall'omesso riversamento di tributi, diritti e canoni spettanti al Comune di Aprilia, rivestendo le due compagini natura di agenti contabili, con ogni conseguenza in ordine alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria adita dalla Procura regionale presso la Corte dei conti.

conseguente eventuale responsabilità di tipo contabile”.

Di converso, pronunciando in sede di regolamento di giurisdizione proposto, con riferimento ad un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, emesso ad istanza di una società nei confronti di un'amministrazione comunale “per il pagamento di alcune fatture relative al contratto di appalto concluso nel 1998” avente ad oggetto la rilevazione generale del territorio comunale “agli effetti del censimento delle unità immobiliari - verifica e controllo delle tasse ed imposte comunali”, con ordinanza n. 20403 del 26.07.2019, rilevato come fosse “in discussione la debenza o meno del corrispettivo richiesto dalla società per la prestazione contrattuale resa nell'ambito di un contratto di servizi” e come “il mero fatto che il corrispettivo fosse stato determinato in percentuale sugli avvisi di accertamento emessi a seguito del censimento - come sostiene la società - o eventualmente anche in percentuale delle maggiori riscossioni - come sostiene il Comune - non altera la ripartizione della giurisdizione”, atteso che delle riscossioni non risulta comunque che fosse stata incaricata la società, le SS.UU. della Cassazione ritenuto che si fosse “al di fuori del maneggio, da parte dell'appaltatore, di denaro pubblico” e non si facesse “questione alcuna relativamente ai rapporti di dare ed avere conseguenti all'attività di riscossione coattiva delle imposte comunali”, hanno dichiarato la giurisdizione dell'A.G.O. adita.

### *6.13 Pensioni.*

In materia pensionistica deve essere segnalata la sentenza n. 15746 del 12.06.2019, con la quale le SS.UU. si sono espresse nel senso che la controversia avente ad oggetto la domanda dell'INPS, nei confronti della P.A. ex datrice di lavoro, di restituzione degli interessi corrisposti su prestazioni pensionistiche pagate in ritardo a causa della tardiva trasmissione, ad opera della predetta P.A., di documenti necessari per la liquidazione della pensione, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario e non della Corte dei conti, giacché la controversia in questione non investe né l'an, né il quantum, né la decorrenza della

pensione (cioè profili sostanziali idonei a farla rientrare nella sfera di cognizione del giudice contabile ex artt. 13 e 62 del r.d. n. 1214 del 1934), ma riguarda aspetti inerenti ai rapporti tra ente erogatore e datore di lavoro, rispetto ai quali la liquidazione del trattamento pensionistico costituisce una semplice "occasione", ossia un mero presupposto di fatto non controverso che fa solo da sfondo al "*petitum* sostanziale"<sup>202</sup>.

---

<sup>202</sup> Con la sentenza oggetto di ricorso innanzi alla S.C. la Corte d'Appello di Torino dichiarando il difetto di giurisdizione dell'A.G.O. in favore alla Corte dei conti, ha accolto l'appello proposto dall'I.N.P.S. avverso la sentenza di prime cure con la quale il Tribunale di Torino, disattesa l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dall'Istituto, aveva accolto l'opposizione proposta da una AUSL avverso ordinanza-ingiunzione emessa dall'INPS (quale successore ex lege dell'INPDAP) per ottenere il rimborso degli interessi legali che l'Istituto aveva pagato sui trattamenti pensionistici corrisposti in ritardo ad alcuni ex dipendenti dell'Azienda sanitaria, ritardo asseritamente dipeso dalla tardiva trasmissione da parte della AUSL delle corrette informazioni e delle documentazioni necessarie per l'esatta liquidazione definitiva delle pensioni, che aveva determinato l'obbligo dell'Ente previdenziale di provvedere al relativo pagamento, ma con rettifica intervenuta dopo la scadenza dello *spatium deliberandi* di 120 giorni normativamente previsto.

La Corte d'Appello di Torino ha ritenuto, infatti, che la controversia fra l'Amministrazione ex datrice di lavoro e l'Ente erogatore del trattamento pensionistico in ordine al soggetto tenuto a sopportare l'onere degli interessi liquidati a favore del pensionato ex artt. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991 e 45 d.P.R. n. 448 del 1998 - trova la propria causa pur sempre nel trattamento pensionistico, visto che gli interessi in questione sono un accessorio del relativo credito, donde la sussistenza della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia pensionistica che, come affermato dalla giurisprudenza di legittimità, "non soffre deroga, in favore di quella del giudice ordinario, neppure nell'ipotesi in cui l'Amministrazione si sia avvalsa del procedimento per ingiunzione di cui al r.d. n. 639 del 1910".

Di diverso avviso è andata con la sentenza di cui al testo, la S.C. la quale richiamato il proprio orientamento nel senso che la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia pensionistica si estende alle controversie relative ad atti di recupero di ratei di pensione erogati in misura superiore a quella dovuta, a causa di errate comunicazioni da parte dell'ente datore di lavoro, proposte, ai sensi dell'art. 8, secondo comma, del d.P.R. n. 538 del 1986, dall'ente erogatore nei confronti dell'ente datore di lavoro dell'ex dipendente, oltre che a quelle proposte dal datore di lavoro nei confronti del pensionato in sede di rivalsa, con la precisazione che anche i ratei corrisposti in eccesso investono il quantum del trattamento pensionistico e che, comunque, per la determinazione della giurisdizione, rileva il contenuto pubblicistico del rapporto previdenziale, che ha una conformazione plurisoggettiva trilatera infrazionabile (Cass. SU 21 dicembre 1999, n. 920; Cass. SU 16 novembre 2007, n. 23731; Cass. 8 giugno 2015, n. 11769; Cass. SU 20 giugno 2017, n. 21971) e che "la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di pensioni si estende alle controversie relative ad atti di recupero di assegni di pensione già erogati, atteso che anch'essi investono il "quantum" di detto trattamento, e non soffre deroga, in favore di quella del giudice ordinario, neppure nell'ipotesi in cui l'Amministrazione si sia avvalsa del procedimento per ingiunzione di cui all'art. 2 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (Cass. SU 29 febbraio 2008, n. 5430; Cass. SU 10 giugno 2004, n. 11025)", ha peraltro, osservato come, al di fuori dell'indicato ambito definito dal legislatore – e concernente tutte le controversie relative la sussistenza del diritto, la misura e la decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti, comprese quelle nelle quali si alleggi, a fondamento della pretesa, l'inadempimento o l'inesatto adempimento della prestazione pensionistica da parte dell'ente obbligato, ancorché non sia in contestazione il diritto al trattamento di quiescenza nelle sue varie componenti e la legittimità dei provvedimenti che tale diritto attribuiscono e ne determinano l'importo, e comprese altresì quelle di risarcimento danni per l'inadempimento delle suddette obbligazioni (Cass. SU 27 febbraio 2013, n. 4853; Cass. SU 7 gennaio 2013, n. 153; Cass. SU 18 novembre 2016, n. 23467) - non sono ammissibili estensioni dell'applicazione della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, quale delineata dai citati artt. 13 e 62 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214", in quanto "perché sussista la giurisdizione della Corte dei conti – che è un giudice speciale, la cui competenza, al di fuori della « contabilità pubblica », è limitata alle sole materie « specificate dalla legge », come stabilito dall'art. 103, secondo comma, Cost. (vedi, per tutte: Cass. SU 20 luglio 2016, n. 14920) - occorre uno specifico intervento del legislatore, così come previsto per le controversie riguardanti le "pensioni" (da intendere del modo anzidetto)" evidenziando come "la mancanza di una specifica attribuzione legislativa alla giurisdizione alla Corte dei conti di una controversia che - come la presente - non è "*ictu oculi*" compresa nell'ambito di applicazione degli artt. 13 e 62 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 determina l'attrazione della fattispecie nella giurisdizione del giudice dotato della giurisdizione generale, ossia del giudice ordinario, secondo il principio dell'unicità della giurisdizione, rispetto al quale le diverse previsioni costituzionali dei giudici speciali operano in via meramente derogatoria (vedi, per tutte: Cass. SU 20 luglio 2016 da n. 14920 a n. 14925 nonché Cass. SU 18 novembre 2016, n. 23467, citate)".

Con riferimento alla fattispecie sottoposta al suo esame, la Corte regolatrice, rilevato che "il *petitum* sostanziale dedotto in giudizio dall'INPS - che è il criterio in base al quale va determinata la giurisdizione - concerne la restituzione da parte dell'Amministrazione ex datrice di lavoro (...) delle somme pagate dall'INPS (già INPDAP) a titolo di interessi legali su prestazioni pensionistiche corrisposte in ritardo" e che "l'azione esercitata esula, pertanto, dall'ambito applicativo dell'art.8, secondo comma, del d.P.R. n.538 del 1986 (che riguarda l'ipotesi in cui l'ente erogatore agisca nei confronti dell'ente datore di lavoro dell'ex dipendente per il recupero di ratei di pensione erogati in misura superiore a quella dovuta, a causa di errate



Parimenti nel senso della giurisdizione del giudice ordinario, si sono espresse, con ordinanza n. 18263 del 08/07/2019, le SS.UU. della Suprema Corte, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, con riferimento al trattamento pensionistico e previdenziale dei dipendenti delle Camere di commercio assunti precedentemente all'entrata in vigore della l.r. Sicilia n. 29 del 1995<sup>203</sup>.

Con ordinanza n. 21605 del 22/08/2019, pronunciata dalle SS.UU. della Suprema Corte in accoglimento del regolamento di giurisdizione sollevato ex officio dalla Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per il Lazio, innanzi alla quale il giudizio era stato riassunto, a seguito di declinatoria di giurisdizione del Giudice del Lavoro originariamente adito, la Corte regolatrice ha dato continuità all'insegnamento per cui la controversia, promossa dal pubblico dipendente, avente ad oggetto la domanda di accertamento della causa di servizio diretta ad ottenere l'equo indennizzo, non rientra nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia pensionistica, bensì in quella del giudice ordinario, in quanto il beneficio - volto alla protezione della speciale condizione del dipendente, divenuto infermo in ragione del suo rapporto con l'Amministrazione e del servizio prestato - non attiene ad un rapporto previdenziale autonomo dal rapporto di

---

comunicazioni da parte dell'ente datore di lavoro, come si è detto) in quanto..... la domanda dell'INPS (di restituzione degli interessi da parte dell'AUSL) è stata proposta sul presupposto secondo cui l'obbligo di pagare gli interessi legali al pensionato sia derivato dal "ritardo" della Azienda sanitaria nella trasmissione dei documenti necessari per la liquidazione pensionistica, in conseguenza della violazione del termine previsto dall'art.7, comma 3, del d.P.R. n. 538 del 1986 (tre mesi prima della data di collocamento a riposo), ma senza porre in dubbio la correttezza della effettuata liquidazione del trattamento pensionistico", ha osservato come "la cognizione in ordine alla pretesa azionata non investe né l'an, né il *quantum*, né la decorrenza della pensione, cioè profili di diritto sostanziale idonei a farla rientrare nella sfera di cognizione della Corte dei conti, ex artt. 13 e 62 del r.d. n.1214 del 1934, ma riguarda aspetti inerenti ai rapporti tra ente erogatore ed ente datore di lavoro con riferimento al procedimento amministrativo di liquidazione della pensione" evidenziando come stessa "non trova la propria causa "pur sempre nel trattamento pensionistico" (di cui gli interessi legali sono un accessorio), in quanto trova nella liquidazione di tale trattamento una semplice "occasione" - ossia un mero presupposto di fatto non controverso - che ha dato origine alla pretesa creditoria azionata dall'INPS, ma che è del tutto irrilevante per la determinazione della giurisdizione, visto che fa solo da sfondo rispetto al "*petitum* sostanziale" suindicato.

<sup>203</sup> La Suprema Corte, rilevato che il trattamento pensionistico e previdenziale dei dipendenti assunti precedentemente all'entrata in vigore della l.r. Sicilia n. 29 del 1995 grava unicamente sui bilanci delle predette Camere, che sono tenute alla relativa corresponsione - come si evince anche dalla disposizione di cui all'art. 22, comma 9, della l. regionale 8 maggio 2018, n. 8, che pone l'onere del trattamento pensionistico a carico di un "Fondo unico", una volta costituito dalle Camere in questione - sicché non può trovare applicazione l'art. 3, comma 1, n. 1, del d.lgs. n. 655 del 1948, sulla istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana, che riserva, tra l'altro, alla Sezione giurisdizionale i giudizi sui ricorsi e sulle istanze degli impiegati della Regione concernenti pensioni, assegni e indennità a carico totale o parziale dello Stato o di altri enti pubblici previsti dalla legge, ha conseguentemente ritenuto che le relative controversie rientrano nella giurisdizione del rapporto di lavoro, ossia in quella del giudice ordinario, ove concernenti fatti successivi al 30 giugno 1998, momento che - ai sensi dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 - segna il discrimine per l'individuazione del giudice munito di giurisdizione in materia di pubblico impiego (che prima di detto discrimine temporale spettava in via esclusiva al giudice amministrativo).

pubblico impiego, ma trova titolo immediato e diretto in tale rapporto.

Sempre in materia pensionistica, occorre segnalare le ordinanze nn. 543 dell'11.01.2019 e n. 31024 del 27.11.2019 con le quali le SS.UU. della Suprema Corte premesso che la Corte dei conti, in sede di giurisdizione esclusiva sui provvedimenti inerenti al diritto, alla misura ed alla decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti (nonché degli altri assegni che ne costituiscono parte integrante), ha il potere-dovere di delibare gli atti e i provvedimenti intervenuti nel pregresso rapporto d'impiego, inerenti allo status del dipendente e al suo trattamento economico, al solo fine di stabilirne la rilevanza sul trattamento di quiescenza, senza con ciò invadere la giurisdizione del giudice competente a conoscere della misura del trattamento economico spettante in sinallagma con il rapporto di lavoro (Cass., 8 aprile 2010, n. 8317) e che il superamento dei limiti esterni di tale giurisdizione sarebbe “apprezzabile solo allorquando il giudice delle pensioni decida - con pronunce di carattere caducatorio od annullatorio o anche in via incidentale - sulla legittimità di detti atti e provvedimenti, trattandosi di questione pregiudiziale che è devoluta alla giurisdizione del giudice del rapporto d'impiego, ove gli atti medesimi siano ancora impugnabili, e che resta preclusa, quando essi siano divenuti definitivi in conseguenza di mancata impugnazione o di giudicato (Cass., S.U., 7 agosto 2009, n. 18076, Cass., S.U., 3 novembre 2011, n. 22730)”, hanno rigettato i ricorsi proposti da due pensionati avverso altrettante sentenze pronunciate dalle Sezioni giurisdizionale centrale della Corte<sup>204</sup>.

---

<sup>204</sup> In particolare, con la prima delle ordinanze di cui al testo (la n.543/2019), rilevato che, con la sentenza impugnata, la Corte dei conti - ritenendo che non avesse diritto al relativo computo nella quota A) della base di calcolo ai fini pensionistici, in ragione del carattere transitorio del relativo trattamento e, quindi, con "valenza di un mero elemento accessorio per la parte eccedente la retribuzione spettante per la qualifica stabilmente coperta in organico" - aveva respinto la domanda proposta dal pensionato per la riliquidazione del trattamento pensionistico - erogatogli sulla base della originaria IX qualifica funzionale - prendendo, invece, a riferimento la retribuzione percepita in ragione della qualifica dirigenziale Area 1 effettivamente ricoperta dal 10 settembre 2001 al 10 febbraio 2006, data del pensionamento, la Corte regolatrice ha evidenziato, come la Corte dei conti non avesse posto in discussione, neppure in via incidentale, la legittimità del riconoscimento in favore del pensionato ricorrente della qualifica dirigenziale e la corresponsione, nel periodo di espletamento dell'incarico dirigenziale, dei correlati emolumenti, bensì avesse “unicamente delibato la portata dell'atto generale che disciplinava tale incarico (.....) in uno con il contratto di lavoro stipulato desumendone che i caratteri dell'incarico stesso erano connotati da interinalità e transitorietà e, dunque, reputando, alla luce di siffatta deliberazione, non computabili, ai sensi dell'art. 43 del d.P.R. n. 1092 del 1973, gli emolumenti anzidetti nella base pensionistica ai fini della riliquidazione del trattamento di quiescenza”.

Con la seconda delle summenzionate ordinanze (la n. 31024/2019), la Corte regolatrice ha ritenuto che correttamente la Corte dei conti avesse declinato la giurisdizione in favore del giudice ordinario a fronte di domanda giudiziale che poneva in discussione, chiedendo che ne venisse dichiarata la nullità, l'invalidità e l'inefficacia, i provvedimenti dell'amministrazione datrice di lavoro, evidenziando come, nella fattispecie, la contestata riliquidazione *in pejus* del trattamento pensionistico fosse

Con ordinanza n. 490 del 10.01.2019, investita del regolamento di giurisdizione proposto ex officio dal T.A.R. per la Basilicata innanzi al quale era stato riassunto, a seguito della declinatoria di giurisdizione dell'A.G.O., il ricorso proposto dalla vedova di un dipendente dell'Acquedotto Pugliese (cessato dal servizio anteriormente alla trasformazione dell'Ente in società per azioni), inteso al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio del relativo decesso ed al conseguimento della pensione privilegiata di reversibilità, le SS.UU. della Suprema Corte hanno dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti: in proposito, con la suddetta pronuncia, premesso che la Corte dei conti ha giurisdizione in via esclusiva, "su tutte le controversie concernenti la sussistenza del diritto, la misura e la decorrenza della pensione in favore di pubblici dipendenti", la Corte regolatrice ha ribadito il proprio consolidato orientamento nel senso che "è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti la domanda di accertamento della causa di servizio sia che sia proposta, come nella specie, unitamente alla conseguente domanda di condanna dell'ente al pagamento del trattamento pensionistico, sia, anche, laddove venga avanzata da sola quale presupposto del trattamento pensionistico privilegiato".

---

diretta conseguenza di provvedimenti datoriali modificativi della retribuzione accessoria e come soltanto tramite l'affermazione, anche *incidenter tantum*, della illegittimità di detti atti - spettante unicamente alla cognizione del giudice del rapporto di lavoro - potesse pervenirsi all'invocato ripristino della misura originaria del trattamento pensionistico.

## **12 - AZIONI DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA CONNESSE AI PROFILI DI CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (ESTENSORI: V.P.G. ARTURO IADECOLA; V.P.G. ALESSANDRA POMPONIO; V.P.G. PAOLO LUIGI REBECCHI)**

Sommario: *1. La giurisprudenza della Corte di cassazione; 2. La giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali territoriali e centrali della Corte dei conti; 3. Azioni di coordinamento; 4. Attività interistituzionale e internazionale.*

### *1. La giurisprudenza della Corte di cassazione;*

Anche nel 2019 la giurisprudenza penale di legittimità ha affrontato, in numerose pronunce, tematiche comuni o affini a quelle che caratterizzano la responsabilità amministrativo-contabile.

Nel presente paragrafo vengono prese in esame alcune sentenze emesse dalle Sezioni penali, in prevalenza, in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, e pertanto, quand'anche non direttamente inerenti a fattispecie corruttive in senso stretto, collegate alla nozione di "corruzione in senso lato", o *maladministration*, su cui si incentra il sistema delle misure delineato dalla l. n. 190/2012 e dai relativi provvedimenti di attuazione.

Esse appaiono di interesse perché consentono di evidenziare, in alcuni indirizzi ermeneutici della Cassazione, dei tratti comuni agli orientamenti interpretativi della Corte dei conti, come pure di porre in luce, in altri casi, gli elementi sintomatici di un diverso approccio alle medesime fattispecie concrete, quale naturale conseguenza del differente regime normativo proprio dell'ordinamento penale.

In materia di peculato, ad esempio, si è affermato che non integra il delitto in questione la condotta del legale rappresentante di una società *in house*, gerente servizi aeroportuali in regime di concessione dall'E.N.A.C., che, dopo aver utilizzato, in conformità a una previsione di statuto, fondi dell'ente per provvedere al pagamento di sanzioni per contravvenzioni al codice della strada elevate nei propri confronti, non adempia all'obbligo di rimborso. Secondo la Suprema Corte, infatti, in tal caso non ricorre una ipotesi di appropriazione, ma

di mero mancato pagamento di un debito assunto nei confronti della società, non avendo l'agente la disponibilità, neanche giuridica, del danaro (Cass. pen., Sez. VI, 17 settembre 2019, n. 42952).

È stato, altresì, precisato che non è configurabile il reato di peculato nell'uso episodico ed occasionale di un'autovettura di servizio, quando la condotta abusiva non abbia leso la funzionalità della pubblica amministrazione e non abbia causato un danno patrimoniale apprezzabile (Cass. pen., Sez. V, 1° luglio 2019, n. 37186; si trattava, nella fattispecie, di un appartenente alla Polizia di Stato che aveva utilizzato la vettura di servizio per accompagnare un amico, protraendo l'uso indebito del mezzo per circa mezz'ora, senza l'abbandono del percorso prestabilito per la sorveglianza di obiettivi sensibili).

Il delitto in parola, nella forma del peculato per distrazione, è stato, invece, ravvisato nella condotta del dirigente di una società *in house* di un Comune che utilizzi fondi dell'ente per provvedere al pagamento della sanzione amministrativa in materia antinfortunistica elevata al proprio dipendente, in assenza di un atto formale dell'organo amministrativo ricognitivo dell'esistenza di un obbligo giuridico o comunque di un interesse, concreto ed effettivo, a provvedere in tal senso (Cass. pen., Sez. VI, 13 giugno 2019, n. 38260).

La Suprema Corte ha, poi, confermato la propria interpretazione, del tutto in linea con l'orientamento della Corte dei conti in tema di responsabilità contabile, per la quale costituisce peculato la condotta posta in essere dal gestore di una struttura ricettiva che si appropri delle somme riscosse a titolo di imposta di soggiorno omettendo di riversarle al Comune, in quanto lo svolgimento dell'attività ausiliaria di responsabile del versamento, strumentale all'esecuzione dell'obbligazione tributaria intercorrente tra l'ente impositore e il cliente della struttura, determina l'attribuzione della qualifica di incaricato di pubblico servizio in capo al privato cui è demandata la materiale riscossione dell'imposta (Cass. pen., Sez. VI, 26 marzo 2019, n. 27707). La posizione del gestore della struttura ricettiva è, così, assimilata a quella del concessionario del servizio di

ricevitoria del lotto, in relazione al quale la Cassazione ha precisato che il delitto di peculato per omesso versamento delle giocate rimosse per conto dell'Azienda Autonoma Monopoli di Stato si consuma allo spirare del termine indicato nella intimazione che l'amministrazione è tenuta ad inviare, realizzandosi in tale momento la certa interversione del titolo del possesso (Cass. pen., Sez. VI, 6 giugno 2019, n. 31920).

Di particolare interesse, attesa la ricorrenza di numerosi giudizi di responsabilità amministrativa in materia, è l'orientamento espresso dalla Suprema Corte con riguardo all'indebito utilizzo, da parte dei componenti di organi politici, dei contributi loro erogati per le spese di funzionamento o di rappresentanza.

Si tratta, per l'appunto, di una di quelle ipotesi nelle quali il fatto illecito sotto il profilo erariale può non assumere, di per sé, rilevanza penale. E' stato, infatti, chiarito che non è configurabile il delitto di peculato nel caso in cui il pubblico agente non fornisca giustificazione in ordine all'utilizzo del contributo erogato per l'esercizio delle funzioni di gruppo consiliare regionale, non potendo derivare l'illiceità penale della spesa da tale mancanza, occorrendo comunque la prova dell'appropriazione e dell'offensività della condotta quantomeno in termini di alterazione del buon andamento della pubblica amministrazione (Cass. pen., Sez. VI, 3 luglio 2019, n. 38245, con la quale la Corte ha osservato che l'obbligo di rendiconto introdotto a carico dei componenti del gruppo implica, in caso di mancata giustificazione delle spese, una responsabilità contabile, ma non penale; nello stesso senso id., 9 aprile 2019, n. 21166, con la quale si è precisato che grava sull'accusa l'onere della prova dell'appropriazione del denaro pubblico e della sua destinazione a finalità privatistiche).

Appare opportuno segnalare, altresì, diverse decisioni che si sono soffermate sull'estensione delle qualifiche soggettive di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio, non sempre coincidenti con la qualità di titolare di rapporto di impiego o di servizio con la P.A., che comporta il radicarsi della

giurisdizione della Corte dei conti.

In tema di concussione, è stata ritenuta sussistente la qualifica di pubblico agente in capo al medico in servizio presso un ospedale pubblico, anche qualora la condotta criminosa sia stata commessa, abusando della qualifica, nello svolgimento della libera professione ed all'interno del proprio studio privato (Cass. pen., Sez. VI, 5 marzo 2019, n. 13411). Alla stessa conclusione la Suprema Corte è giunta con riguardo al soggetto al quale, in forza di contratto privatistico di collaborazione coordinata e continuativa, sia affidato un incarico di consulenza e supporto alla Direzione sanitaria regionale, atteso che tale attività, sebbene connotata da rilevanza meramente endoprocedimentale, implica la partecipazione alla formazione della volontà dell'ente e all'attuazione dei suoi fini istituzionali (Cass. pen., Sez. VI, 31 ottobre 2018, n. 17972, depositata il 30 aprile 2019). E' stato qualificato, poi, incaricato di pubblico servizio il dipendente di Poste Italiane S.p.A. incaricato dell'attività di raccolta del risparmio mediante libretti postali e buoni fruttiferi, la quale, contemplata dall'art. 2, comma 1, lett. b), d.P.R. n. 144 del 2002 ed effettuata per conto della Cassa depositi e prestiti, ha natura pubblicistica (Cass. pen., Sez. VI, 20 novembre 2018, n. 993, depositata il 10 gennaio 2019). Infine, con riferimento al tema, cui si è accennato, dell'uso dei contributi ai gruppi consiliari regionali, è stata confermata la qualifica di pubblico ufficiale – fermo quanto si è detto circa i presupposti della responsabilità penale – in capo al Presidente del gruppo, il quale partecipa alle modalità progettuali e attuative della funzione legislativa, nonché alla procedura di controllo del vincolo di destinazione dei contributi erogati al gruppo (Cass. pen., Sez. VI, 11 settembre 2018, n. 1561, depositata il 14 gennaio 2019).

Destano interesse, da ultimo, alcune considerazioni sulla rilevanza criminosa, non necessariamente alla stregua dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., di determinate condotte, che possono assumere rilievo quale elemento di comparazione, e fornire spunti di riflessione, anche nell'ambito dei

giudizi di responsabilità amministrativa.

Si può citare, per esempio, l'affermazione che la falsa attestazione del dirigente medico relativa alla sua presenza in ufficio, direttamente incidente sull'ammontare del c.d. "monte ore" in eccedenza, integra il reato di truffa ai danni dell'ente pubblico a prescindere dalla non remunerabilità di detto "monte ore", poiché, mediante il sistema dei recuperi orari, ne deriva un danno immediato e diretto per la pubblica amministrazione conseguente alla mancata prestazione del servizio da parte del dipendente pubblico, considerato che l'amministrazione viene privata di prestazioni lavorative aventi contenuto patrimoniale, anche a carattere organizzativo, con ricadute sulla continuità ed efficienza del servizio (Cass. pen., Sez. II, 28 maggio 2019, n. 29628).

Sotto il profilo, poi, del sindacato del giudice sugli atti politici o comunque discrezionali, la Suprema Corte ha puntualizzato che il requisito della violazione di legge, ai fini dell'abuso d'ufficio, è ravvisabile anche nel caso dell'adozione di un atto formalmente qualificato come di indirizzo politico, ma in concreto avente un contenuto dettagliato e specifico, direttamente eseguibile da parte dei funzionari amministrativi (Cass. pen., Sez. VI, 11 dicembre 2018, n. 1742, depositata il 15 gennaio 2019). Allo stesso modo, essa ha specificato, in tema di corruzione propria, che la contrarietà ai doveri d'ufficio è configurabile anche con riguardo al compimento di atti valutativi connotati da elevata discrezionalità, ove risulti l'omissione della valutazione comparativa degli interessi pubblici e privati (Cass. pen., Sez. VI, n. 17972/2019, cit.).

## *2. La giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali territoriali e centrali della Corte dei conti;*

Nel presente paragrafo vengono prese in esame alcune sentenze emesse dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, in materia di responsabilità amministrativa collegata a fatti penali. Alcune di esse consentono di evidenziare tratti comuni agli orientamenti interpretativi della Corte di Cassazione ovvero un diverso approccio alle medesime fattispecie concrete, quale naturale



conseguenza del differente regime normativo proprio dell'ordinamento contabile. I principi generali espressi nelle sentenze confermano orientamenti ormai consolidati riguardo alla utilizzabilità delle prove acquisite nel processo penale, quali elementi di valutazione da sottoporre al giudice contabile pur nel principio di autonomia di giudizio, alla individuazione della data di decorrenza della prescrizione dell'azione erariale per danno patrimoniale in un momento non antecedente la richiesta di rinvio a giudizio in sede penale, al vincolo accertativo delle sentenze penali di condanna emesse a seguito di dibattimento, alla rilevanza probatoria delle sentenze penali emesse con il rito del patteggiamento. Sotto quest'ultimo profilo, in molte sentenze è stata ribadita la valenza, quale presupposto per la possibilità di contestare un danno all'immagine dell'amministrazione pubblica, della pronuncia ex art. 444 c.p.p. che è equiparata alla sentenza di condanna, ai fini dell'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine (Lombardia 301/2019; Sez. IIC/A 93/2019; Veneto 239/2019; Sez. IIC/A 250/2019). Con riferimento, inoltre, alla non configurabilità di un "bis in idem" nel giudizio contabile per intervenuta confisca per equivalente in sede penale, si richiamano le sentenze Sez. IC/A 66/2019 e Sez. IIC/A 93/2019 che hanno operato una approfondita ricostruzione della giurisprudenza in materia, confermando che non sussiste violazione del principio del ne bis in idem in presenza di confisca penale in quanto quest'ultima è misura di sicurezza patrimoniale repressiva che non è assimilabile agli effetti recuperatori della condanna per responsabilità amministrativa. In questo caso, l'ordinamento non mira a tutelare gli interessi generali della società presi a riferimento nel procedimento penale, ma a consentire la riparazione di un pregiudizio economico, presentando l'azione contabile prevalente natura risarcitoria (in tal senso si sono espresse Corte EDU, sentenza del 13.05.2014, Rigolio c. Italia; Corte dei conti SS.RR. n. 28/2015/QM del 18.06.2015; Cass. pen., Sez. I, 6 giugno 2018, n. 39874; Cass. pen. Sez. VI, 06.06.2017, n. 38994; Corte dei conti III Sez. Centr. d'Appello sentenza n. 203/2018 e Sez. II centrale

n. 318/2016; Cass. S.U., n. 31617 del 26/06/2015). La Corte di Cassazione, in particolare, ha affermato che, in tema di responsabilità amministrativa degli enti per l'illecito di cui all'art. 24 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, non sussiste violazione del principio del ne bis in idem nel caso in cui l'ente venga condannato, in sede penale, alle relative sanzioni amministrative con contestuale confisca per equivalente dei suoi beni in misura pari al profitto conseguito e, in sede contabile, al risarcimento del danno erariale, in quanto tali provvedimenti perseguono differenti finalità. Infatti, mentre la confisca viene imposta nell'interesse collettivo e con funzione socialpreventiva, la condanna al risarcimento del danno persegue l'effetto di reintegrare il patrimonio dell'ente pubblico, depauperato dalla condotta criminosa accertata in sede penale.

Nella materia, risultano emesse, complessivamente, in primo e secondo grado, numerose sentenze di condanna per un importo totale di circa 20 milioni di euro (al netto delle fattispecie collegate a frodi nei finanziamenti pubblici riportate nel relativo capitolo).

Le sentenze di condanna dei giudici contabili si riferiscono prevalentemente a vicende di rilevanza penale qualificate in quella sede come peculato (art. 314 c.p.), concussione (art. 317 c.p.), corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 cp), induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater).

Nell'ambito delle pronunce di condanna per responsabilità amministrativo contabile integranti anche il reato di peculato, si segnalano numerose sentenze che, in primo grado e in appello, hanno interessato ammanchi per mancato riversamento di imposte o tariffe da parte di soggetti preposti alla loro riscossione (Liguria 210/2019; Piemonte 301/ 2019 per asili nido; Friuli Venezia Giulia 56/2019 per canoni mercato ortofrutticolo; Sicilia 252/2019 per pedaggi autostradali; Sez III/A 9/2019 per oneri concessori), somme affidate a Gruppi consiliari regionali per garantirne il funzionamento, utilizzate invece a fini personali dai singoli consiglieri (Liguria 186/2019; Lombardia 68/2019; Sardegna

145/2019), quota di spettanza della ASL delle parcelle riscosse nell'esercizio di attività libero professionale intramoeniale allargata, indebitamente trattenuta da medici (Sez. IIIC/A 109/2019; Sez. IIC/A 222/2019); beni materiali sottratti da agenti pubblici che ne avevano disponibilità o ai quali erano stati affidati in ragione del proprio ufficio, come il caso di un medico che si è appropriato di strumentazione sanitaria rimuovendola da sale dell'ospedale per portarla presso il proprio poliambulatorio (Sez. IIC/A 305/2019) ovvero di un responsabile dell'area tecnica di un Comune che si è appropriato di materiale fornito all'ente da una ditta esterna (Sez. IIC/A 93/2019), danni all'immagine conseguenti ad episodi appropriativi (Emilia-Romagna 186/2019; Marche 124/2019; Abruzzo 14/2019; Puglia 19/2019; Toscana 330/2019). Un caso particolare ha riguardato un notaio che, nell'ambito di una procedura esecutiva in qualità di delegato alla liquidazione di un compendio immobiliare, si appropriava della somma ricavata dalla vendita (Lazio 95/2019).

Alcuni casi, qualificati in sede penale come concussione di cui all'art. 317 c.p., sono stati oggetto di sentenze di condanna per responsabilità amministrativa nei confronti di militari della GdF o dei Carabinieri, per aver richiesto tangenti consistenti in somme di denaro, oggetti o viaggi, nell'ambito di controlli in materia fiscale o di ordine pubblico (Sez. IIIC/A 225/2019; Emilia Romagna 175/2019).

Un rilevante caso di corruzione in materia di lavori pubblici (art.319 c.p.) ha portato alla condanna per responsabilità erariale di numerosi soggetti implicati in un vasto sistema corruttivo che traeva origine dalla gestione di fondi neri extracontabili, da parte di un Consorzio incaricato si realizzare una importante opera pubblica, creati mediante un sistema di false fatturazioni e false dichiarazioni, con conseguente depauperamento delle risorse destinate al compimento dell'opera e invece utilizzate per pagare prestazioni non eseguite o già eseguite e pagate in precedenza, in tutto o in parte (Veneto 239/2019; Trentino Alto Adige-Trento 68/2019).

Nell'ambito dell'art. 319, sono altresì da evidenziare condanne per responsabilità amministrativa, affermata in relazione a comportamenti rientranti nella fattispecie delittuosa di c.d. corruzione per asservimento (sez.IC/A 90/2019; Sez. IC/A 182/2019), dove alti funzionari pubblici (civili e militari) sono stati ritenuti responsabili di avere, spesso in un lungo arco temporale, asservito la funzione pubblica alla complessiva protezione degli interessi del privato, in forza delle utilità ricevute o promesse. I danni conseguenti a tali gravi episodi corruttivi sono stati rilevati specialmente in materia di affidamento e gestione di lavori pubblici, dove le utilità promesse e ricevute dai pubblici ufficiali si sono manifestate sub specie diverse, talune dagli immediati contenuti patrimoniali, altre nella forma di opportunità di carriera, di posti di lavoro, di acquisto e ristrutturazione di immobili, di soggiorni vacanze per terze persone, di conferimento di incarichi e altre regalie. In tali pronunce si è avuto modo di ribadire come la dazione di remunerazione per l'attività criminosa, svolta in favore del soggetto corruttore, cagioni presuntivamente un danno di importo almeno pari alle utilità conseguite dal funzionario pubblico. Tale principio in alcuni casi ha trovato ulteriore conferma nel ritrovamento di contabilità occulte che hanno disvelato il meccanismo di imputazione dei costi di ristrutturazione di immobili privati, configuranti la tangente, a specifici appalti pubblici, con conseguente dimostrazione dell'avvenuto addebito alla collettività del costo delle utilità illecitamente percepite. Tali situazioni hanno consentito di confermare la generale presunzione del comportamento delle imprese di scaricare sugli appalti pubblici aggiudicati l'elevato ammontare del costo delle tangenti pagate, meccanismo che consente all'imprenditore di trarre le attese utilità dall'accordo corruttivo.

Un'altra sentenza di condanna ha riguardato la responsabilità amministrativa per l'illecita percezione di somme di denaro ovvero della promessa di denaro o altra utilità, finalizzate all'approvazione in sede comunale ed al recepimento nel redigendo Piano di Governo del Territorio P.G.T. di taluni interventi di carattere urbanistico sul territorio di un Comune, ovvero

all'approvazione da parte della Giunta Comunale di variazioni alla destinazione urbanistica di terreni siti nell'ambito comunale nonché al conseguimento di autorizzazioni amministrative necessarie per ampliamenti o aperture di locali commerciali (Lombardia 301/2019). La quantificazione del danno ha riguardato spesso anche il danno da disservizio, sotto il profilo dello squilibrio o alterazione del nesso sinallagmatico tra l'azione dell'amministratore che in pregiudizio dell'ente pubblico persegue propri illeciti interessi personali e la spesa affrontata dall'ente per l'erogazione delle indennità di carica, che va considerata come "inutiliter data", integralmente o almeno in parte, verificandosi uno "sviamento" delle energie lavorative verso finalità illecite.

Anche i comportamenti rientranti nei casi di corruzione per induzione indebita a dare o promettere utilità, configuranti reati p.p. dall'art. 319 quater del c.p. sono stati oggetto di significative condanne da parte del giudice contabile, per danni patrimoniali e all'immagine. Queste hanno prevalentemente riguardato comportamenti di soggetti appartenenti alle forze di Polizia ovvero soggetti dipendenti della Agenzia delle entrate, in relazione a irregolari od omesse verifiche fiscali ovvero all'omessa applicazione di sanzioni in ipotesi di violazioni del codice della strada (Veneto 197/2019), nonché all'omessa rilevazione reati commessi, il tutto in cambio di tangenti consistenti in somme di denaro o altre utilità, per sé o per terzi soggetti. Casi singolari hanno riguardato condanne per danno all'immagine, a volte congiuntamente a quello patrimoniale, connesse a vicende legate ad episodi di corruzione per induzione verso clienti di prostitute indotti a pagare somme di denaro dietro prospettazione di denunce per atti osceni in luogo pubblico, favoreggiamento o altri reati (Marche 159/2019), ovvero indotti a rendere favori elettorali in cambio di omesso pagamento di sanzioni fiscali (Sicilia 168/2019), o ancora ad effettuare lavori di ristrutturazione presso casa della fidanzata di un tecnico comunale (Sez. IIC/A 93/2019), o a militari della GdF o a funzionari dell'Agenzia delle Entrate per ridurre il rilievo tributario a seguito di accertamenti fiscali (Veneto 52/2019; Liguria 75/2019; Lazio

139/2019).

### *3. Azioni di coordinamento;*

La Procura generale, nell'ambito delle sue competenze in ordine al coordinamento delle attività delle Procure regionali riceve dalla Guardia di finanza, in ottemperanza alla Circ. 212112/2017, le comunicazioni, inviate anche direttamente alle Procure regionali, in materia di reati contro la pubblica amministrazione. Nel corso del 2019 sono pervenute 52 segnalazioni concernenti reati contro la P.A. (5 Emilia-Romagna, 11 Calabria, 5 Sicilia, 3 Lombardia, 6 Bolzano; 3 Trento, 2 Marche, 10 Lazio, 3 Liguria, 4 Friuli V.G.).

### *4. Attività interistituzionale e internazionale.*

La Procura generale, infine, partecipa al “tavolo interistituzionale anticorruzione” costituito presso il Ministero degli affari esteri.

Il tavolo si propone di realizzare una incisiva collaborazione fra le Istituzioni nazionali impegnate nel contrasto alla corruzione sia sul versante preventivo che repressivo, anche in rapporto agli obblighi derivanti dalle Convenzioni internazionali stipulate dall'Italia. In tale contesto la Procura generale ha fornito il proprio contributo derivante dall'attività giurisdizionale contabile.

La Corte dei conti ha anche preso parte per la prima volta, con propri rappresentanti, alla delegazione italiana presso la Conferenza degli stati aderenti alla Convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC), svoltasi ad Abu Dhabi nel mese di dicembre 2019.

La Procura generale è stata, in particolare, attiva nei lavori della pre-conferenza dedicata ai rapporti tra Istituzioni superiori di controllo e Autorità anticorruzione, indetta con la finalità di rafforzare la reciproca collaborazione, attraverso la definizione di una base legale comune e la realizzazione di iniziative di formazione. Nel proprio intervento, i rappresentanti della Procura generale e dell'Ufficio relazioni internazionali della Corte hanno sottolineato l'importanza, nella lotta alla corruzione, delle funzioni giurisdizionali e del

raccordo di queste ultime con l'attività di controllo, nonché dei rapporti di collaborazione che intercorrono tra la Corte dei conti e l'ANAC.

### **13 - I PREZZI DI RIFERIMENTO (ESTENSORE MARIA NICOLETTA QUARATO)**

Sommario: *1. Premessa; 2) La revisione della spesa pubblica; 3) La disciplina normativa dei fabbisogni e dei prezzi standard; 4) I prezzi di riferimento – osservazioni conclusive.*

#### **1. Premessa**

Il debito pubblico italiano, per molteplici ragioni, ha raggiunto la ragguardevole somma di 2.450 miliardi di euro<sup>205</sup>, per cui esso rappresenta attualmente fonte di preoccupazione per tutti gli attori istituzionali.

Ciò nonostante – quantomeno nel breve periodo - non è da porre in dubbio la piena sostenibilità del debito in questione, anche alla luce dei tassi di interesse pressoché nulli da sopportare.

E tuttavia, - per il sistema Paese gravato da un così alto debito pubblico – non possono essere sottaciuti i rischi di un’accelerazione dei tassi di interesse, conseguenti ad eventuali mutamenti del quadro politico ed economico, a livello europeo o mondiale.

L'introduzione o, se si preferisce, il rafforzamento, in Costituzione del vincolo di bilancio<sup>206-207</sup>, con l'obbligo, peraltro – va detto - costantemente disatteso, del pareggio, è chiaramente un segnale di preoccupazioni di tal fatta; senza contare la necessità del rispetto dei vincoli comunitari, in materia di equilibrio dei bilanci pubblici, volontariamente assunti dal nostro Paese.

Tra gli strumenti che il legislatore ha fornito alla Politica e all'Amministrazione per il raggiungimento del fine dell'equilibrio e della sostenibilità dei bilanci, sono da considerare i cosiddetti prezzi di riferimento (i

---

<sup>205</sup> Pari a 4.743.851.500.000.000 di vecchie lire: quasi cinque milioni di miliardi!. Si può ancora ricordare che nei soli ultimi dieci anni, l'incremento è stato di oltre 500 miliardi.

<sup>206</sup> il fiscal compact, letteralmente "patto di bilancio", è un accordo approvato con un trattato internazionale il 2 marzo 2012 da 25 dei 28 stati membri dell'unione europea. ricordiamo che esso prevede: 1) l'obbligo del perseguimento del pareggio di bilancio; 2) obbligo di non superamento della soglia di deficit strutturale superiore allo 0,5% del pil (e superiore all'1% per i paesi con debito pubblico inferiore al 60% del pil) significativa riduzione del rapporto fra debito pubblico e pil, pari ogni anno a un ventesimo della parte eccedente il 60% del pil; impegno a coordinare i piani di emissione del debito col consiglio dell'unione e con la commissione europea (art. 6).

<sup>207</sup> L. Cost. 20 aprile 2012, n. 1 (decorrenza dal 1° gennaio 2014.)



quali hanno anche altre funzioni e finalità).

Sin d'ora occorre rilevare che prezzi di riferimento e *spending review*, o revisione della spesa, sono strettamente collegati.

Tra gli obiettivi affidati alla *spending review* vi è quello di superare la logica dei tagli lineari alle dotazioni di bilancio e il criterio della c.d. spesa storica.

Già con la legge 5 maggio 2009, n. 42 il legislatore – in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – delegava il Governo ad emanare norme in materia anche di “*superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione*”<sup>208</sup>.

Il precedente sistema di finanziamento degli enti pubblici – soprattutto regioni ed enti locali dotati di modestissime risorse proprie - era fondato su trasferimenti statali che, prendendo a riferimento il *plafond* di spesa pregressa, di anno in anno la aumentavano percentualmente.

Con il processo di revisione della spesa si è inteso superare il tradizionale approccio "incrementale" nelle decisioni di bilancio per concentrarsi sulla valutazione degli obiettivi di spesa in essere secondo criteri di efficienza, efficacia e congruità.

## **2. La revisione della spesa pubblica**

La revisione della spesa, a parte l'eliminazione di spese rivelatesi inutili o, comunque, superate, ma rimaste in vita per una sorta di effetto di trascinamento della spesa storica, dovrebbe comportare tanto la possibilità di ridurre la spesa effettiva a carico dei bilanci pubblici, in vista del raggiungimento dell'obiettivo del *fiscal compact* consistente nella riduzione del deficit (e il raggiungimento, obbligatorio *ex Constitutione*, del pareggio di bilancio), quanto la riduzione del

---

<sup>208</sup> Art. 2, comma 2, lettera m).

debito pubblico, alimentato dai continui ricorsi (con conseguenti trattative con la Commissione europea) al *deficit spending*.

Ma la revisione della spesa, la sua razionalizzazione, la verifica della congruità dei costi, il controllo di efficacia ed efficienza trovano continui ostacoli in una legislazione non sempre coerente, spesso alimentata da continui rinvii o dal ricorso sempre più frequente a decreti legge di cui è difficile rinvenire i requisiti di straordinarietà, necessità e urgenza.

Succede così che i propositi di efficientamento della spesa pubblica vengono di volta in volta rinviati dal legislatore proprio attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza.

Un esempio per tutti può rinvenirsi con riguardo ai prezzi di riferimento.

Il recentissimo decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124 (convertito dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157), nel prevedere una serie di rinvii dell'applicazione di norme, dispone anche che il termine del 2020, fissato nei commi 1 e 5 dell'articolo 15 del d.l. 6 maggio 2011, n. 68, sia differito – ancora una volta - al 2021. Tale termine, per chiarezza, riguarda le fonti di finanziamento delle regioni, tra cui, in particolare, la spesa sanitaria, *in conseguenza dell'avvio del percorso di graduale convergenza verso i costi standard*<sup>209</sup>.

L'art. 15, comma 5, del d.l. n. 68 del 2011 – la cui attuazione è stata di volta in volta rinviata dal 2013 al 2021 - prevede la creazione di un fondo perequativo per garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle predette spese, stabilendo in particolare che “*Nel primo anno di funzionamento del fondo perequativo, le suddette spese sono computate in base ai valori di spesa storica e dei costi standard, ove stabiliti; nei successivi quattro anni devono gradualmente convergere verso i costi standard*”. Se ne deve concludere che, proprio quel criterio della spesa storica che la legge n. 42 del 2009 intendeva superare, viene

---

<sup>209</sup> [Art.](#) 15 d.l. 68 del 2011.

invece ancor oggi perpetuato attraverso il ricorso alle proroghe via via deliberate dal legislatore.

### 3. *La disciplina normativa dei fabbisogni e dei prezzi standard*

Il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98<sup>210</sup> – recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - prevede (all'articolo 9 rubricato: *Fabbisogni standard, spending review e superamento della spesa storica delle Amministrazioni dello Stato*) l'inizio di un ciclo di *spending review* “*mirata alla definizione dei fabbisogni standard propri dei programmi di spesa*”; la norma introduce anche sanzioni a carico dei dirigenti inadempienti; l'art. 11 del medesimo testo normativo dispone la razionalizzazione e il monitoraggio della spesa delle amministrazioni pubbliche, anche attraverso la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi. Per il raggiungimento di tali fini è previsto l'intervento di CONSIP S.p.A., la società del MEF che funge da centrale per gli acquisti<sup>211</sup>.

La definizione dei fabbisogni standard rappresenta il primo necessario passaggio per la riduzione della spesa pubblica, attraverso l'eliminazione degli sprechi e degli eccessi di fornitura.

Segue poi la verifica dei prezzi praticati per la soddisfazione dei fabbisogni di beni e servizi.

In questa fase entra in gioco la definizione dei prezzi di riferimento o prezzi standard.

L'articolo 17 del d.l. 98 del 2011 prevede misura di razionalizzazione della spesa sanitaria che, come è noto, rappresenta un segmento importante della spesa pubblica delle regioni in particolare. Si tratta di una materia in cui occorre tenere conto delle contrapposte esigenze di riduzione della spesa pubblica e del

---

<sup>210</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

<sup>211</sup> La missione aziendale è quella di rendere più efficiente e trasparente l'utilizzo delle risorse pubbliche, fornendo alle amministrazioni strumenti e competenze per gestire i propri acquisti e stimolando le imprese al confronto competitivo con il sistema pubblico: dal sito web di CONSIP.

controllo del suo andamento a fronte dell'interesse popolare al mantenimento dei livelli dei servizi sanitari in godimento.

Basti al riguardo osservare che lo stesso livello dei servizi, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, può ben essere fornito ai cittadini con un minor dispendio di spesa pubblica.

Detta disposizione (art. 17, comma 1, lett. a) testualmente recita “*nelle more del perfezionamento delle attività concernenti la determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di servizio e fornitura da parte dell'Osservatorio dei contratti pubblici<sup>212</sup> i relativi a lavori, servizi e forniture... e anche al fine di potenziare le attività delle Centrali o regionali per gli acquisti, il citato osservatorio... fornisce alle regioni un'elaborazione dei prezzi di riferimento, ivi compresi quelli eventualmente previsti dalle convenzioni Consip...*”.

Segue la definizione di prezzo di riferimento “*per prezzo di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza si intende il 5° percentile, ovvero il 10° percentile, ovvero il 20° percentile, ovvero il 25° percentile dei prezzi rilevati per ciascun bene o servizio oggetto di analisi sulla base della significatività statistica e della eterogeneità dei beni e servizi riscontrate dal predetto osservatorio. Il percentile è tanto più piccolo quanto maggiore risulta essere l'omogeneità del bene o del servizio. Il prezzo è rilasciato in presenza di almeno tre rilevazioni. Ciò al fine di mettere a disposizione delle regioni ulteriori strumenti operativi di controllo e razionalizzazione della spesa...*”.

La norma in esame, quindi, prevede che se emergono significative differenze dei prezzi unitari, le Aziende Sanitarie devono (*sono tenute a*) proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti ai prezzi di riferimento come individuati e ciò non può comportare alcuna modifica alla durata del contratto. Se non viene raggiunto l'accordo con i fornitori, le Aziende sanitarie possono

---

<sup>212</sup> Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (art. 6, commi 5 - 8, L. n. 537/1993; art. 4, L. n. 109/1994; art. 13, D.P.R. n. 573/1994). Nell'ambito dell'Autorità nazionale anti corruzione opera l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, composto da una sezione centrale e da sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome.

recedere dal contratto senza oneri, in deroga all'articolo 1671 del codice civile.

Con decreto legge 24 aprile 2014, n. 66<sup>213</sup> - *Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale* – all’art. 8 si stabilisce che le pubbliche amministrazioni, di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, debbano ridurre la spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore, per un certo ammontare. Si tratta, evidentemente, di tagli c.d. lineari, non selettivi; mentre l'applicazione dei prezzi di riferimento consentirebbe la riduzione della spesa in modo mirato. L'articolo 9 riguarda invece *l'acquisizione di beni e servizi, attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento*. È prevista l’emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, per l’individuazione delle categorie di beni e servizi nonché delle soglie al superamento delle quali – con l'eccezione del comparto istruzione, università e ricerca – le amministrazioni statali, le regioni, gli enti regionali, gli enti locali e i loro consorzi e associazioni, e gli enti del servizio sanitario nazionale debbono far ricorso a Consip o ad altri soggetti aggregatori.

Di particolare importanza appare il comma 7 della norma in esame che, fermo restando quanto già disposto dal d.l. n. 98 del 2011, prevede che l'ANAC, a partire dal 1° gennaio 2014, fornisce alle amministrazioni pubbliche “*una elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza di beni e servizi, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione*”.

*I prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità e dalla stessa aggiornati entro il 1° ottobre di ogni anno, sono utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione... I contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli”*.

Senza pretesa di completezza, stanti le continue modifiche cui la disciplina del contenimento della spesa è soggetta, basti rilevare che anche l'articolo 213 del

---

<sup>213</sup> Convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89.

codice dei contratti pubblici<sup>214</sup>, lettera h-bis)<sup>215</sup>, intesta all'ANAC “*al fine di favorire l'economicità dei contratti pubblici e la trasparenza delle condizioni di acquisto, il potere di provvede[re] con apposite linee guida, fatte salve le normative di settore, all'elaborazione dei costi standard dei lavori e dei prezzi di riferimento di beni e servizi, avvalendosi a tal fine, sulla base di apposite convenzioni, del supporto dell'ISTAT e degli altri enti del Sistema statistico nazionale, alle condizioni di maggiore efficienza, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione, avvalendosi eventualmente anche delle informazioni contenute nelle banche dati esistenti presso altre Amministrazioni pubbliche e altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici*”.

#### *4. I prezzi di riferimento – osservazioni conclusive*

Il prezzo di riferimento, determinato come previsto dal legislatore, consente alle amministrazioni pubbliche di avvalersi di uno strumento di sintesi che permette il confronto tra beni e servizi estremamente eterogenei; essi costituiscono il limite massimo di prezzo al quale una pubblica amministrazione può concludere un contratto<sup>216</sup>.

L'utilizzo dei prezzi di riferimento permette non solo di attuare la revisione della spesa, verificando che l'amministrazione paghi prezzi corretti (con riferimento, ovviamente a beni e servizi omogenei), ma anche l'emersione delle sacche di inefficienza nelle politiche di acquisto delle pubbliche amministrazioni.

Fin dal 2014 il legislatore ha previsto – ma non ha ancora attuato – la riduzione delle centrali di in numero massimo di addirittura 35<sup>217</sup>, dalle attuali

---

<sup>214</sup> D.Lgs. n. 50 del 2016

<sup>215</sup> Introdotta dal D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56. Art. 125, comma 1, lett. E.

<sup>216</sup> Luana Tolomeo “I prezzi di riferimenti come strumento di efficienza amministrativa, contenimento della spesa pubblica e prevenzione della corruzione” in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it)

<sup>217</sup> D.L. n. 66 del 2014, art. 9, comma 5: *Ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e di servizi, le regioni costituiscono ovvero designano, entro il 31 dicembre 2014, ove non esistente, un soggetto aggregatore secondo quanto previsto al comma 1. In ogni caso il numero complessivo dei soggetti aggregatori presenti sul territorio nazionale non può essere superiore a 35.*

oltre trentamila stazioni appaltanti, di cui la maggior parte di esse non può che risultare inefficiente per inesperienza e mancanza di professionalità adeguate del personale addetto, in particolare presso enti di modeste dimensioni.

L'insufficiente preparazione tecnica del personale rende le pubbliche amministrazioni deboli e inefficienti nell'espletamento dei procedimenti di gara; nella predisposizione dei bandi, essi invero possono facilmente incorrere in errori o manchevolezze che poi danno luogo a contenziosi onerosi, che ritardano l'azione amministrativa, e compromettono la stessa proficuità della realizzazione di opere o di servizi pubblici.

L'inefficienza nella gestione degli appalti pubblici, a sua volta, consente la realizzazione di fenomeni corruttivi, tanto dal lato delle stazioni appaltanti, quanto da quello delle imprese offerenti.

L'esperienza è nota di bandi e capitolati costruiti su misura per l'impresa, a volte con procedure apparentemente ineccepibili da un punto di vista formale, ma viziate nei contenuti del bando di gara.

Nel determinare la spesa improduttiva del settore degli approvvigionamenti pubblici, occorre pertanto considerare oltre ai maggiori costi imputabili ai fenomeni corruttivi, anche gli aggravii di spesa dovuti alle inefficienze, agli sprechi causati da un basso livello di professionalità di molti operatori pubblici.

L'applicazione di prezzi di riferimento permette appunto di quantificare l'inefficienza che si verifica negli acquisti delle amministrazioni pubbliche.

L'ANAC ha condotto un'analisi dei costi di una serie di forniture nell'ambito della sanità pubblica, verificando notevoli e ingiustificate differenze di prezzi per prestazioni analoghe.

A titolo di esempio, nei servizi di ristorazione ospedaliera, anche in regioni dove la sanità si distingue per l'alto livello qualitativo delle prestazioni rese, si è potuto appurare<sup>218</sup> che, applicando i prezzi di riferimento ANAC, si potrebbero realizzare risparmi di poco inferiori a 100 milioni di euro annui.

---

<sup>218</sup> [ANAC](#), Relazione annuale 2016, sul sito web dell'Autorità.

L'analisi compiuta ha permesso, peraltro di individuare altre anomalie nel servizio sanitario, quali un numero di pasti fornito superiore a quello dei posti letto (dove, in ogni caso, occorrerebbe anche tenere conto del tasso di occupazione dei posti letto) o, nel caso di pasti per il personale, un numero di pasti superiore al personale in servizio.

Allo stesso modo, l'analisi della spesa sostenuta dalle regioni per la fornitura di dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete mellito ha evidenziato differenze di prezzo degli stessi beni anche per percentuali molto elevate e, dato il costo medio annuale per paziente di 158,9 euro, risulta che, mentre la regione più virtuosa ha speso solo 51,1 euro per ogni paziente diabetico, la regione meno virtuosa ha sostenuto invece un costo unitario pari a 317,7 euro. L'applicazione di prezzi di riferimento potrebbe consentire, secondo ANAC, risparmi di spesa tra 138 e 215 milioni all'anno.

Si consideri ulteriormente che l'ANAC ha considerato anomali solo i casi in cui gli indicatori di anomalie abbiano evidenziato un eccesso di spesa (*overspending*) superiore al venti per cento.

Certamente la corruzione non può essere eliminata o almeno notevolmente ridotta solo con l'adozione dei prezzi di riferimento. A tal fine infatti sarà anche necessario porre in essere una capillare e costante attività di controllo per accertare la rispondenza delle prestazioni pattuite anche in fase di esecuzione di ogni singolo appalto.

Si tratta invero di un settore nel quale la Corte dei conti - tanto attraverso le Sezioni del controllo, con mirate scelte di controllo gestionale, quanto per il tramite delle Procure regionali nelle vertenze per danno erariale - ha un notevole potenziale e può fornire un notevole contributo al miglioramento della gestione degli appalti pubblici.

Tanto considerato, sembra oramai non più rinviabile il ricorso ad un *corpus* normativo unitario, coerente e, possibilmente, stabile nel tempo che consenta - attraverso l'applicazione di misure di *spending review*, secondo criteri di prezzi



standard e di prezzi di riferimento - di combattere il fenomeno corruttivo e di realizzare finalmente una reale e significativa riduzione della spesa pubblica.

## **14 - Gestione fondi europei e contributi pubblici** *(Estensori: VPG Paolo Luigi Rebecchi - VPG Alessandra Pomponio)*

*Sommario: 1. Premessa: il contesto europeo. 2. Le conferme della giurisdizione contabile nella giurisprudenza della Corte di cassazione. 3. La giurisprudenza delle sezioni regionali e di appello e dati statistici; 4. Denunce di danno e attività di coordinamento*

### *1. Premessa: il contesto europeo*

L'attività istituzionale degli uffici requirenti della Corte dei conti, comprende, da tempo, lo svolgimento di attività istruttorie sfocianti in giudizi di responsabilità, in primo grado e in sede di gravame, riguardanti fattispecie di frode ed irregolarità nella percezione ed utilizzo di risorse pubbliche erogate nell'ambito di programmi di intervento infrastrutturale, finanziati da fondi europei e nazionali. Tali attività consentono, oltre all'esercizio delle azioni dirette a far valere le singole responsabilità erariali, anche un costante approfondimento conoscitivo dei profili più generali del fenomeno, con la partecipazione della Procura generale alle attività di monitoraggio, coordinamento e implementazione normativa, svoltesi sia in sede nazionale, presso il Comitato per la lotta alla frode (COLAF) della Presidenza del Consiglio dei ministri, sia in sede europea, attraverso il collegamento alle attività dell'OLAF (Ufficio europeo per la lotta alla frode). In tale contesto l'attività giurisdizionale della Corte dei conti è stata oggetto di comunicazione al Parlamento nella relazione annuale 2018 resa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento delle politiche europee e pubblicata in data 22 novembre 2019<sup>219</sup>. Anche nel corso del 2019 si è registrato un significativo rilievo di tali fattispecie nel contesto complessivo della giurisprudenza in tema di responsabilità amministrativo-contabile sia con riferimento alle azioni proposte dalle Procure regionali, sia con riguardo alle

---

<sup>219</sup> La relazione illustra i profili generali del fenomeno (in adempimento alle previsioni di cui all'art. 54 della legge 24 dicembre 2012 n. 234- "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea").

sentenze emesse dalle Sezioni regionali e di appello. Si tratta di un ambito di attività giurisdizionale che ha progressivamente assunto una particolare rilevanza in relazione ai suoi effetti non solo nazionali ma anche nel rapporto con l'Unione europea. Ciò in quanto l'attività giudiziaria della Corte dei conti italiana è parte dell'attività complessiva svolta dall'ordinamento nazionale per la più corretta applicazione della disciplina europea in tema di finanziamenti pubblici, con applicazione, da parte dei giudici contabili, oltre che delle norme nazionali, anche delle disposizioni normative di fonte europea che disciplinano la gestione e rendicontazione delle risorse comunitarie ed in particolare le definizioni di frode ed irregolarità di matrice europea<sup>220</sup>. In tale contesto risultano pertanto di rilievo le disposizioni introdotte con la legge n.117 del 4 ottobre 2019 (legge di delegazione europea per 2018), che ha conferito al Governo una serie di deleghe legislative dirette all'attuazione di direttive europee ed altri atti dell'Unione. L'art. 4 della legge prevede, fra l'altro, la delega relativa all'attuazione della Direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. La direttiva era stata adottata il 5 luglio 2017 ed era entrata in vigore il 17 agosto 2017, in conseguenza della evidenziazione, da parte della Commissione europea, delle differenze di

---

<sup>220</sup> Le nozioni di "frode" ed "irregolarità" non sono contenute nel Trattato ma in atti convenzionali o regolamentari. Tale rinvio è stato confermato nel regolamento CE n. 883/2013 dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta alla frode (OLAF) e che abroga i regolamenti CE n. 1073/99 ed Euratom n. 1074/1999. La nozione di "irregolarità" è contenuta nel Regolamento (CE) 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all'organizzazione di un sistema di informazione in questo settore. Per la nozione di frode cfr. l'art.1 della Convenzione per la protezione degli interessi finanziari adottata il 26 luglio 1995 ratificata dall'Italia con la legge n. 300/2000-c.d. Convenzione PIF, secondo cui "...costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee: a) in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: - all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; -alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi; b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: - all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto cui consegua lo stesso effetto...". Il 5 luglio 2017 è stata poi adottata la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla "Lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale" (GUUE L 198, 28 luglio 2017, pagg. 29 e ss.), che è entrata in vigore il 17 agosto 2017 e che doveva essere recepita dagli Stati membri entro due anni.

previsioni normative in tema di incriminazione penale per le frodi esistenti nei diversi Stati membri. La direttiva doveva essere recepita dagli Stati membri entro due anni. Dal momento del suo recepimento la sua disciplina sostituirà quella disposta dalla “convenzione PIF” del 1995 (e dai suoi tre protocolli) che aveva introdotto i primi elementi di diritto penale a tutela degli interessi finanziari dell’Unione (Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee” - Bruxelles, 25 luglio 1995, ratificata dall’Italia con la legge 20 settembre 2000 n. 300). Nell’esercizio della delega, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi generali della legge 234/2012, anche i principi e criteri direttivi specifici costituiti da: individuare i reati previsti dalle norme vigenti che possano essere ritenuti reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, in conformità a quanto previsto dalla direttiva da attuare, sostituire nelle norme nazionali vigenti che prevedono reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea il riferimento alle «Comunità europee» con il riferimento all'«Unione europea», abrogare espressamente tutte le norme interne che risultino incompatibili con quelle della direttiva e, in particolare, quelle che stabiliscono che i delitti che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea non sono punibili a titolo di concorso o di tentativo, modificare l'articolo 322-bis del codice penale nel senso di estendere la punizione dei fatti di corruzione passiva come definita dalla direttiva anche ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio di Stati non appartenenti all'Unione europea, quando tali fatti siano posti in essere in modo che ledano o possano ledere gli interessi finanziari dell'Unione, integrare le disposizioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, prevedendo espressamente la responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche anche per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea e che non sono già compresi nelle disposizioni del medesimo decreto legislativo. E’ inoltre richiesto di prevedere, ove necessario, che i reati

che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, qualora ne derivino danni o vantaggi considerevoli, siano punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione e che, qualora un reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione europea sia commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale, ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, ciò sia considerato una circostanza aggravante dello stesso reato. Ancora prevedere “ove necessario” che, in caso di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, in aggiunta alle sanzioni amministrative previste dagli articoli da 9 a 23 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, siano applicabili, per le persone giuridiche, talune delle sanzioni di cui all'articolo 9 della direttiva e che tutte le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive. Andranno, inoltre, adeguate le norme nazionali in materia di giurisdizione penale a quanto previsto dalla direttiva nonché andrà previsto, ove necessario, una o più delle estensioni di tale giurisdizione. La legge 117 /19 prevede inoltre la delega all’emanazione entro nove mesi, di uno o più decreti legislativi diretti all’ adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2017/1939, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura antifrode europea - «EPPO». Sono indicati principi e criteri direttivi specifici, che riguardano in primo luogo le modalità procedurali per pervenire alla nomina del procuratore europeo di designazione italiana, la definizione dell’accordo da stipulare con il procuratore capo europeo, finalizzato a individuare il numero dei procuratori europei delegati, nonché la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra gli stessi, con le conseguenti modifiche da apportare all'ordinamento giudiziario nazionale per la costituzione, “presso uno o più uffici requirenti”, di un ufficio per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati di competenza dell’EPPO (quelli previsti dall’articolo 22 del regolamento (UE) n 2017/1939), e ancora con riguardo alle procedure per la nomina dei procuratori europei delegati. Viene, poi, prevista la emanazione di disposizioni per il coordinamento dell’ordinamento giudiziario

nazionale in ordine alle attribuzioni e ai poteri dei titolari degli uffici del pubblico ministero, con le disposizioni del regolamento, al fine, in particolare di “preservare” i poteri di supervisione e di indirizzo spettanti all’ufficio del procuratore europeo nei procedimenti rientranti nella sua competenza e garantire coerenza, efficienza e uniformità nell’esercizio dell’azione penale. Ulteriori previsioni riguardano il rapporto fra EPPO e Consiglio superiore della magistratura, nonché gli ambiti di relazione e coordinamento in materia di supervisione, poteri di riassegnazione, riunione e separazione dei casi, potere di avocazione, esercizio dell’azione penale, archiviazione e procedure semplificate di azione penale. È anche prevista l’emanazione di norme di adeguamento dell’ordinamento giudiziario in tema di rimozione dall’incarico o l’adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti del procuratore nazionale nominato procuratore europeo delegato, trasferimento di ufficio, valutazione di professionalità. Quanto ai profili più strettamente processuali, sono previste le modifiche dirette a prevedere che i procuratori europei delegati svolgano le funzioni indicate dall’articolo 51 del codice di procedura penale dinanzi al tribunale ordinariamente competente per i delitti di cui alla direttiva (UE) 2017/1371 (cosiddetti “reati PIF”), esercizio coordinato delle funzioni EPPO, scambi di informazioni, poteri di supervisione del procuratore europeo, indagini transnazionali, atti di indagine, decisioni di avocazione, impugnazioni, obbligo di denuncia. A quest’ultimo proposito si deve rilevare che la legge di delega non indica espressamente, anche se non è escluso, dato il carattere molto generale delle sue previsioni, la necessità di prevedere, per i procuratori europei delegati titolari di indagine, uno specifico obbligo di segnalazione ai procuratori regionali della Corte dei conti italiana, nel caso di esercizio dell’azione penale, o anche in ipotesi di adozione di misure cautelari, analogamente a quanto già previsto dall’art. 129, commi terzo e terzo bis delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale. Tale obbligo, comunque, è desumibile oggi dalle previsioni del codice di giustizia contabile, finanche per le ipotesi di archiviazione, nei casi

in cui comunque sussistano profili di danno per l'Erario, in considerazione delle specifiche competenze giurisdizionali della Corte dei conti italiana in tale materia. Sarà necessario in ogni caso in questa fase organizzativa ed attuativa dell'EPPO, preservare e sviluppare, anche con riferimento a questo nuovo Ufficio, gli ottimi rapporti di collaborazione che ormai da anni consentono proficue sinergie tra i due Uffici del Pubblico ministero, penale e contabile.

## *2. Le conferme della giurisdizione contabile nella giurisprudenza della Corte di Cassazione*

In quest'ambito (e in particolare dopo la conferma della propria giurisdizione da parte della Corte di Cass. - Sez. Un civ., a partire dalla ord. n. 4511 del 1° marzo 2006), le Procure regionali della Corte dei conti esercitano l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti di amministratori e funzionari pubblici nonché di beneficiari diretti dei finanziamenti europei e nazionali, con conseguenti decisioni di primo grado e di appello. La giurisprudenza contabile ha ancorato le proprie decisioni nella materia anche all'art. 325 del TUEF (e prima del trattato di Lisbona all'analogo art. 280 del Trattato CE) secondo cui gli Stati membri devono adottare, per combattere la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari, sulla base dei principi di assimilazione, di cooperazione e di effettività.

La consolidata affermazione della giurisdizione della Corte dei conti in questo settore trova conferma, anche per il 2019, nelle pronunce della Corte di cassazione, Sezioni unite civili, in materia. Si richiamano al riguardo: n. 4886 del 19 febbraio 2019, che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso proposto da una S.r.l. condannata, unitamente al proprio amministratore per indebita percezione di fondi erogati ai sensi della legge 488/92 per la realizzazione di un impianto di produzione di supporti video; n.13245 del 16 maggio 2019 che ha dichiarato la giurisdizione contabile nei confronti di titolare di ditta individuale in relazione a vicenda di illecita percezione di contributo erogato dal MISE ai sensi della legge

488/1992: la sentenza ha confermato il principio per il quale, a differenza dei casi nei quali i contributi sono erogati allo scopo di indennizzare singoli soggetti nei casi di calamità naturali (nei quali è stata esclusa la giurisdizione contabile-cfr. Cass. Sez. un. n.9846/2011 richiamata nella sentenza cit.), la giurisdizione contabile va affermata quando l'erogazione rientra in un "programma" della pubblica amministrazione, nell'ambito del quale il privato gestore assume un rapporto di servizio con la P.A., indipendentemente dal vincolo giuridico che può anche essere costituito anche da una concessione amministrativa o da un rapporto di diritto privato; n. 13247 del 16 maggio 2019, che ha dichiarato l'inammissibilità di un ricorso per difetto di giurisdizione proposto dal responsabile, a vario titolo, di associazioni non lucrative che avevano percepito indebitamente finanziamenti comunitari e nazionali, per intervenuto giudicato interno sulla giurisdizione, non essendo stato proposto il relativo motivo in sede di impugnazione di merito; n. 20180 del 25 luglio 2019, che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per formazione del giudicato interno sulla giurisdizione in fattispecie inerente l'indebita percezione di contributi erogati da un programma operativo regionale nel settore della formazione professionale, vicenda emersa a seguito di indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta alla frode (OLAF); n. 20821 del 2 agosto 2019, con dichiarazione di inammissibilità del ricorso in fattispecie relativa a intervenuta condanna in sede di appello, di società editrice indebita percettrice di finanziamenti ai sensi della legge n. 488/92 e della banca concessionaria (in via sussidiaria per il 50 per cento); n. 24858 del 4 ottobre 2019, con conferma della giurisdizione contabile nei confronti di soggetto condannato per indebita percezione di contributi in agricoltura nell'ambito di una più ampia vicenda che aveva evidenziato la realizzazione di una rilevante frode, nei confronti di AGEA, da parte di propri dirigenti, con il concorso di privati percettori ubicati in varie zone d'Italia; n. 27843 del 30 ottobre 2019, con dichiarazione di inammissibilità del ricorso avverso sentenza di condanna di una società e dei suoi amministratori, quali indebiti percettori di finanziamenti ai sensi



della legge n. 488/92; n.32112 (ord.) del 9 dicembre 2019 con conferma della giurisdizione contabile nei confronti di amministratori e dirigenti regionali in vicenda relativa ad indebita erogazione di fondi europei e nazionali nel settore della formazione professionale; n.33092 (ord.) del 16 dicembre 2019, con rigetto dei ricorsi per regolamento preventivo proposti in giudizio di responsabilità promosso nei confronti di una S.r.l. e dei suoi amministratori per indebita percezione di fondi erogati dal MISE per il sostegno di attività economica nel settore della produzione di farmaci.

### *3. La giurisprudenza delle Sezioni regionali e di appello e dati statistici*

Ciò premesso e passando alle attività svolte in sede giurisdizionale contabile si rileva che complessivamente nella materia risulta confermata, anche nel 2019, la proposizione di rilevanti iniziative giudiziarie nonché l'emissione di numerose sentenze da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali e delle Sezioni di appello. I beneficiari finali risultano i soggetti prevalentemente convenuti in giudizio, perlopiù in relazione ad episodi di frode e quindi a fattispecie di irregolare percezione o indebito utilizzo dei finanziamenti connotate da dolo, collegate anche a procedimenti penali. Si sono registrati, anche in primo grado, casi di condanna, oltre che del beneficiario finale, anche dei funzionari pubblici, nonché di istituti di credito concessionari delle istruttorie propedeutiche alla erogazione dei finanziamenti, per gravi carenze nei controlli o per collusioni con i beneficiari.

I comportamenti illeciti venuti in evidenza hanno riguardato le diverse fasi dell'erogazione del finanziamento, dall'ottenimento di finanziamenti sulla base di dichiarazioni mendaci per mascherare il difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento compresa la percezione di contributi in agricoltura da parte di soggetti sottoposti a misure di prevenzione antimafia ovvero con riferimento alla conduzioni di superfici in realtà non nella propria disponibilità - alla mancata realizzazione delle attività finanziate, alla produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, all'acquisto di macchinari usati

anziché nuovi nonché alla fittizia rappresentazione di acquisti nemmeno effettuati o, ancora, alla percezione di contributi in violazione di, pur dichiarati, requisiti sanitari, al mancato rispetto delle prescrizioni relative alla destinazione dei beni realizzati con il finanziamento. Sono state riscontrate frodi e irregolarità nella utilizzazione di contributi nel settore degli agrumi e dell'olio d'oliva, nella utilizzazione di fondi per la formazione professionale, nell'utilizzo di fondi destinati ai giovani agricoltori, nell'erogazione di fondi regionali nel settore della protezione civile, nei contributi alle "microimprese", nella percezione di fondi erogati nel settore dell'editoria o di contributi destinati a imprese ubicate in zone colpite da eventi sismici o da calamità naturali. In alcuni casi è emerso il concorso di amministratori e funzionari pubblici preposti ai controlli, ovvero la corresponsabilità di istituti di credito concessionari dell'istruttoria relativa all'erogazione del finanziamento, o la mancata escussione di garanzie fideiussorie. Sono stati anche accertati casi di mancato raggiungimento del requisito di capitalizzazione dell'impresa, quale titolo idoneo per la percezione del contributo, ottenuto comunque con produzioni di documentazione falsificata e per effetto di omessi controlli da parte di istituti bancari concessionari, di costituzione di società fittizie pur finanziate e mai divenute operative, di finanziamento indebito di impianti di riciclaggio, di indebita percezione di contributi all'imprenditoria femminile, l'omesso mantenimento per il periodo previsto dei livelli occupazionali richiesti in sede di erogazione del finanziamento, l'indebita percezione di contributi nel settore delle energie rinnovabili.

Fra le numerose sentenze di condanna in primo grado emesse dalle sezioni giurisdizionali regionali<sup>221</sup>, possono essere richiamate, a titolo esemplificativo: sez. Abruzzo, n. 15/19, per non avvenuta realizzazione di progetto finanziato dal FESR (euro 34.722,36); sez. Basilicata, n. 37/19, per indebita percezione contributi in agricoltura connessi a carenza di titoli per la conduzione dei terreni

---

<sup>221</sup> Nella maggior parte conseguenti ad istruttorie delegate alle GdF o, nel settore agricolo, anche del Comando carabinieri politiche agricole, alimentari e forestali

(euro 36.872,25); sez. Calabria, n. 246/19 per indebita percezione contributi FESR in relazione alla mancata realizzazione di progetto finanziato dal MISE (euro 1.552.719,87); sez. Campania, n. 158/19 per false dichiarazioni in progetto per attività di pesca finanziato dal relativo fondo strutturale - SFOP (euro 655.000,00); sez. Emilia Romagna, n. 79/19, per violazioni di adempimenti necessari e false fatturazione in progetto finanziato dal FESR (euro 75.244,72); sez. Friuli V.G., n. 31/19 per indebita percezione di fondi in agricoltura (euro 241.312,00); sez. Lazio, n. 175/19 per indebita percezione di contributi nel settore dell'editoria (euro 9.474.408,88); sez. Liguria , n. 172/19 per indebita percezione utilizzazione contributi INVITALIA (euro 124.792,13); sez. Molise n. 19/19 per false fatturazioni in progetto finanziato dal relativo programma operativo regionale 2000-2006 (euro 50.000,00); sez. Piemonte, n. 262/19 per indebita percezione di contributi FESR e regionali (euro 108.788,18); sez. Puglia, n. 216/19 per indebita percezione di contributi erogati ai sensi della legge 488/92 (euro 816.415,06); sez. Sardegna, n. 217/19 per frode nel settore dei contributi all'energia fotovoltaica (euro 22.106.813,86); sez. Sicilia, n. 158/19 per indebita percezione di contributi ai sensi della legge 488/92 per la realizzazione di un villaggio turistico (euro 3.052.874,85); sez. Toscana, n. 233/19, per indebita percezione contributi FESR (euro 847.091,86); sez. Trentino A.A.-sede di Trento, n. 60/19 per indebita percezione di contributi FESR e provinciali (euro 121.019,07); sez. Umbria, n. 6/19 per indebita utilizzazione di fondi erogati da Mise e regionali relativi alla realizzazione di un impianto industriale (euro 390.000,00); sez. Veneto, n. 121/19 per indebita percezione di contributi in agricoltura (euro 75.758,66).

Nel corso del 2019 sono, inoltre, intervenute numerose decisioni delle Sezioni di appello, sia centrali sia della regione Sicilia, che hanno in gran parte confermato le decisioni di primo grado. Esemplicativamente si richiamano: sez. I centrale, n. 283/19 con conferma di condanna relativa ad indebita utilizzazione di fondi FEOGA nel settore florovivaistico (euro 704.340,01); sez. II centrate, n.

430/19 con condanna di società e loro amministratori per indebita percezione di fondi diretti UE nel settore della ricerca (euro 7.151.363,15); Sez. III centrale, n. 22/19 con condanna per indebita percezione contributi FEOGA (euro 1.293.289,64); sez. Sicilia appelli n. 63/19 con condanna di amministratore delegato (oltre che di società già condannata in primo grado) per indebita percezione contributi ai sensi della legge 488/92 (euro 2.417.785,74). Va anche richiamata la sentenza della sez. III centrale n. 13/19, che ha stabilito una condanna nel settore delle “quote latte”, per l’importo di euro 160 milioni.

Nel settore risultano essere stati adottati anche rilevanti provvedimenti cautelari di sequestro conservativo (ordinanze sez. Emilia Romagna n. 9/19; sez. Calabria n. 55/19; sez. Puglia, n.82/19; sez. Abruzzo n. 15/19; sez. Friuli V.G. n. 5/19) fra i quali, in particolare, appare di interesse il provvedimento di sequestro conservativo (di importo fino ad euro 44,9 milioni di euro) emesso dalla Procura regionale per il Veneto nell’ambito di un’istruttoria relativa ad indebita percezione di finanziamenti nel settore fotovoltaico, con il coinvolgimento di imprese e soggetti anche residenti in Germania e attivazione di sequestro conservativo immobiliare di beni situati in tale Paese europeo.

Quanto ai dati numerici, in primo grado risultano essere state emesse nel 2019 complessivamente n. 82 sentenze per un importo complessivo di condanne per euro 56.131.798,21.

La ripartizione delle condanne in relazione alla tipologia di fondi interessati vede euro 3.778.161,92 per i fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR) ed euro 49.955.765,42 per i fondi di sviluppo infrastrutturale, di provenienza sia comunitaria che nazionale o regionale (FESR-fondi Min. Sviluppo economico, fondi regionali, leggi speciali, di incentivazione es. l. 488/92); euro 2.397.870,77 per il fondo della formazione professionale (FSE).

Circa la ripartizione delle sentenze di condanna per sezione regionale, risultano: n. 2 sentenze della sezione Abruzzo (tot. euro 64.722,36.); n. 1 sentenze della sezione Basilicata (tot. euro 36.872,25.); n. 5 sentenze della sezione Calabria

(tot. euro 1.921.248,89.); n. 2 sentenze sez. Campania (tot. euro 667.941,00); n. 2 sentenze sez. Emilia - Romagna (tot. euro 100.244,72.); n. 5 sentenze sez. Friuli V.G. (tot. euro 680.516,87); n.6 sentenze sez. Lazio (tot. euro 15.383.407,23.); n.1 sentenza sezione Liguria (tot. euro 124.792,13); n. 4 sentenze della Sez. Molise (tot. euro 147.577,07.); n. 1 sentenza sez. Piemonte (tot. euro 108.788,18.); n.12 sentenze sez. Puglia (tot. euro 4.364.940,84.); n.5 sentenze sez. Sardegna (tot. euro 22.175.917,95.); n. 25 sentenze sez. Sicilia (tot. euro 7.285.458,52.); n.5 sentenze sez. Toscana (tot. euro 1.313.197,81.); n.1 sentenza sez. Trentino AA – sede di Trento (tot. euro 121.019,07.); n. 3 sentenze sez. Umbria (tot. euro 1.538.989,66.); n. 2 sentenze sez. Veneto (tot. 96.163,66.).

In sede di appello risultano emesse 16 sentenze per un importo complessivo di condanne di euro 183.800.072,63.

In ordine agli atti di citazione delle procure regionali, risulta complessivamente, nella materia, l'emissione di n. 151 atti di citazione per un importo complessivo di euro 64.380.263,02.

I dati globali del periodo 2008-2019 risultano i seguenti.

Per le sentenze di primo grado emesse risultano complessive: 1.177 sentenze (n. 82 nel 2019 ; n. 94 nel 2018; n. 111 nel 2017; n.158 nel 2016; n.119 nel 2015; n.101 nel 2014; n.107 nel 2013; n. 128 nel 2012; n.114 nel 2011; n.93 nel 2010; n.60 nel 2009 e n.10 nel 2008), per un importo di condanne pari a totali euro 730.245.946,66 (nel 2019 euro 56.131.798,11; nel 2018 euro 63.576.988,75; nel 2017 euro 46.465.295,55; nel 2016 euro. 70.496.433,94, nel 2015 euro 119.625.875,33; nel 2014 euro 68.136.629,36; nel 2013 euro 95.998.555,47; nel 2012 euro 68.254.157,63; nel 2011 euro 66.472.391,80; nel 2010 euro 47.980.220,53 di euro, nel 2009 euro 24.561.891,51, nel 2008 euro 2.545.708,68).

Nello stesso periodo le citazioni emesse risultano complessivamente n.1.430 (nel 2019 n.151; nel 2018 n.217 ; nel 2017 n.179; nel 2016 n.104; nel 2015 n.193; nel 2014 n.179; nel 2013 n.180; nel 2012 n.181; nel 2011 n.190; nel 2010 n. 159; nel 2009 n.145; nel 2008 n. 92), per un importo totale pari a euro

1.387.769.333,26 (nel 2019 64.380.163,02.; nel 2018 euro 75.868.019,21; nel 2017 euro 99.644.087,83; nel 2016 euro 51.334.734; nel 2015 euro 223.372.589,17; nel 2014 euro 144.937.921,79; nel 2013 euro 111.976.476,94; nel 2012 euro 102.344.974,65; nel 2011 euro 157.997.247,58; nel 2010 euro 152.632.126,57, nel 2009 euro 136.260.993,02, nel 2008 euro 67.020.000,00).

#### *4. Denunce di danno e attività di coordinamento*

È costantemente implementato il valido sistema di comunicazioni da parte del Comando generale della Guardia di finanza, che invia sistematicamente copia delle segnalazioni da essa inoltrate a varie Amministrazioni in seguito alla conclusione di indagini relative alle frodi europee. Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2019 la Guardia di finanza ha inoltrato alla Procura generale 95 segnalazioni relative a frodi comunitarie per un importo complessivo di 26.074.353,48 euro.

Anche il Comando Carabinieri politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito dell'attività investigativa e di controllo nel settore delle contribuzioni agricole e nelle frodi agroalimentari di cui al D.P.R. 129/2009, ha proceduto all'inoltro alle Procure regionali di segnalazioni relative alla conclusione di indagini riguardanti indebite percezioni o truffe nel settore dei contributi in agricoltura. In totale sono state inviate 17 segnalazioni per un importo complessivo di euro 4.903.312,56.

Sull'importo totale di 112 segnalazioni per euro 30.977.666,05, n. 12 riguardano fattispecie relative al FESR (interventi infrastrutturali) e ai relativi cofinanziamenti nazionali, per complessivi euro 8.225.253,30; n. 85 attengono ai fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR-PAC) per euro 20.185.243,23; n. 1 si riferiscono al FSE (formazione professionale) per euro 190.490,00; n. 13 riguardano il fondo per la pesca FEP per euro 2.338.096,52; n. 1 riguarda finanziamenti diretti della Commissione Europea per euro 38.583,00

I dati globali delle segnalazioni pervenute (e inoltrate alle competenti Procure regionali) nel periodo 2008-2019 raggiungono il numero complessivo di

n. 2077, per un importo totale nel periodo di euro 1.312.926.734,39.

In ambito nazionale nel 2019 è proseguita la partecipazione stabile della Procura generale alle riunioni del Comitato nazionale per la lotta alla frode presso il Dipartimento delle Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha consentito alla Procura generale di disporre di un costante aggiornamento su tutte le iniziative nazionali nel settore e di poter fornire, a sua volta, alle amministrazioni interessate, il proprio contributo informativo circa le possibili sinergie nell'attività di contrasto. È proseguita anche la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), con il quale nel 2013 era stato rinnovato il precedente protocollo di collaborazione (2006) con la sottoscrizione del nuovo Accordo di cooperazione amministrativa, (ACA) secondo la terminologia prevista dal citato nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini svolte dall'OLAF, n. 883/2013 dell'11 settembre 2013.

Le anzidette attività di collaborazione hanno inoltre favorito lo sviluppo di ulteriori collegamenti con le Istituzioni Superiori di Controllo, europee ed extraeuropee, dotate di funzioni anche giurisdizionali, nell'ambito dell'organizzazione INTOSAI (Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo). In tale contesto, la Procura Generale ha fatto parte della delegazione della Corte dei conti che ha partecipato al XXIII INCOSAI, Congresso della INTOSAI - International Organization of the Supreme Audit Institutions, che si è svolto a Mosca dal 23 al 28 settembre 2019. Nell'ambito dei lavori del Congresso, sono stati approvati all'unanimità, dai rappresentanti delle Istituzioni aderenti all'INTOSAI i "Principles of jurisdictional activities of SAIs" (INTOSAI P-50). Si tratta di 12 principi, tra cui quelli dell'imparzialità del giudice, del giusto processo e della ragionevole durata dei giudizi, che costituiscono patrimonio comune delle Istituzioni superiori di controllo investite di funzioni giurisdizionali, e che riflettono valori consacrati dalla Costituzione della Repubblica italiana e dalle principali Convenzioni internazionali in materia

di diritti dell'uomo. L'approvazione dei "Principles" rappresenta il frutto del lavoro cui si è dedicato, per quasi quattro anni, il Forum delle Istituzioni superiori di controllo con funzioni giurisdizionali, che include 31 partecipanti tra cui la Corte dei conti italiana, riunitosi per la prima volta a Parigi nel novembre 2015. Con la sottoscrizione della "Dichiarazione di Parigi" sono iniziate le attività di stesura del documento, il cui testo è stato progressivamente perfezionato e condiviso tra i rappresentanti delle Istituzioni aderenti al Forum in occasione delle successive riunioni tenute ad Abu Dhabi, a Marrakech, a Santiago del Cile e a Istanbul. Il definitivo endorsement dei "Principles" da parte dell'assemblea dell'organizzazione mondiale delle Istituzioni superiori di controllo rappresenta, dunque, un risultato storico. A questo successo la Procura Generale ha contribuito con impegno ed entusiasmo, ponendo a disposizione del Forum le competenze e l'esperienza che fanno della Corte dei conti un modello per le magistrature contabili degli altri Paesi.





# INDICE

|  |     |
|--|-----|
| <b>1. LA DEONTOLOGIA PROFESSIONALE CON RIFERIMENTO ALL'USO DEI SOCIAL NETWORK (ESTENSORE: V.P.G. SERGIO AURIEMMA)</b>  | 1   |
| <b>2. L'EFFICIENZA DELLA SPESA SANITARIA: UNA REALTÀ A MACCHIA DI LEOPARDO (ESTENSORE: V.P.G. PAOLA BRIGUORI)</b>  | 10  |
| 1. <i>L'evoluzione della disciplina in materia sanitaria: verso la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti;</i>  | 12  |
| 2. <i>Il D.P.C.M. 12 gennaio 2017 - Revisione e aggiornamento dei LEA;</i>   | 25  |
| 3. <i>La spesa sanitaria e la responsabilità erariale;</i>   | 31  |
| 4. <i>La spesa sanitaria pubblica e privata in Italia e nel resto del mondo. Un'analisi dell'OCSE; 5 Il rapporto Censis del 18 giugno 2019.</i>  | 38  |
| 5. <i>Il rapporto Censis del 18 giugno 2019</i>  | 44  |
| <b>3 - IL RITO ABBREVIATO (ESTENSORE: V.P.G. FABRIZIO CERIONI)</b>   | 47  |
| 1. <i>Il rito abbreviato come giudizio speciale con funzione deflattiva delle cause di responsabilità amministrativa;</i>  | 47  |
| 2. <i>Il rito abbreviato: l'istanza del convenuto, il previo concorde parere del pubblico ministero, il decreto del collegio sull'ammissibilità del procedimento e la definizione del giudizio con sentenza ex art. 130 c.g.c.</i>   | 49  |
| 3. <i>Le problematiche applicative del rito monitorio a due anni dall'entrata in vigore del Codice della giustizia contabile.</i>  | 51  |
| <b>4 - IL SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE SUL TERRITORIO: REQUISITI DI ACQUISIZIONE E MANTENIMENTO DI QUOTE E VERIFICHE DELLA CORTE DEI CONTI (ESTENSORE: V.P.G. ADELISA CORSETTI)</b>  | 54  |
| 1. <i>Il Testo unico: obiettivi e soggetti attuatori;</i>  | 54  |
| 2. <i>Norme indirizzate alle società;</i>  | 55  |
| 3. <i>Le società a controllo pubblico;</i>   | 56  |
| 4. <i>Fallimento e crisi di impresa delle società pubbliche;</i>   | 58  |
| 5. <i>Norme indirizzate alle amministrazioni partecipanti;</i>   | 62  |
| 6. <i>Vincolo di scopo istituzionale;</i>  | 62  |
| 7. <i>Processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie degli enti territoriali;</i>   | 65  |
| 8. <i>Monitoraggio delle partecipazioni pubbliche e controllo degli equilibri di bilancio degli enti territoriali partecipanti;</i>  | 67  |
| 9. <i>Banca dati unificata MEF-Corte dei conti;</i>  | 70  |
| 10. <i>Risultati gestionali e costi del sistema delle partecipate degli enti territoriali e sanitari.</i>  | 71  |
| 11. <i>Le criticità rilevate dalla Corte sul territorio</i>  | 73  |
| 12. <i>La giurisdizione della Corte sulle società a partecipazione pubblica</i>  | 74  |
| <b>5 - LE SANZIONI PECUNIARIE: PROFILI SOSTANZIALI E PROCESSUALI (ESTENSORI: V.P.G. D'ALESSIO SABRINA E V.P.G. D'ANGELO LUIGI)</b>   | 79  |
| 1. <i>Introduzione: inquadramento sistematico;</i>   | 79  |
| 2. <i>Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria nella giurisprudenza contabile dell'anno 2019;</i>   | 85  |
| 3. <i>I profili processuali: la legittimazione attiva del P.M. contabile ricorrente a proporre l'opposizione ex art. 135 c.g.c., la decorrenza del termine decadenziale ex art. 135 c.g.c. anche per il P.M. notificante il provvedimento del giudice monocratico che applica la sanzione pecuniaria, la sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, 31 luglio 2019, n. 26/2019/QM resa sull'atto di deferimento di questione di massima del 20 maggio 2019 proposto dal Procuratore generale ai sensi dell'art. 114, comma 3, c.g.c..</i> | 90  |
| <b>6 - L'ATTENZIONE DELLA MAGISTRATURA CONTABILE ALLE PATOLOGIE NELLA GESTIONE DELL'IMMIGRAZIONE (ESTENSORE: V.P.G. GIACINTO DAMMICCO)</b>   | 94  |
| 1. <i>I profili giuridici ed organizzativi della questione;</i>  | 94  |
| 2. <i>Disfunzioni della "macchina dell'accoglienza";</i>   | 94  |
| 3. <i>Le falle del filtro all'immigrazione;</i>  | 97  |
| 4. <i>Prospettive e sviluppi attesi;</i>   | 100 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>7 - LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI CENTRALI DI APPELLO E DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE DI APPELLO PER LA REGIONE SICILIA RIFERITE ALL'ANNO 2019 (ESTENSORI: - V.P.G. GIULIA DE FRANCISCIS - V.P.G. ELENA TOMASSINI)</b>   |     |
| <b>Profili processuali (TOMASSINI);</b>   | 102 |
| 1 <i>Questioni di giurisdizione;</i>  | 103 |
| 1.a <i>Società partecipate da enti pubblici;</i>  | 103 |
| 1.b <i>L'insindacabilità, nel merito, delle scelte discrezionali della P.A.;</i>  | 108 |
| 1.c <i>La giurisdizione su soggetti privati;</i>  | 110 |
| 1.d <i>Giurisdizione su società concessionarie;</i>   | 111 |
| 1.e <i>Giurisdizione sui consiglieri regionali nel caso di indebito utilizzo dei fondi per il funzionamento dei gruppi consiliari;</i>  | 112 |
| 1.f. <i>Responsabilità restitutoria ai sensi dell'art. 53, commi 7 e 7-bis del d. lgs. n. 165 del 2001;</i>   | 113 |
| 2. <i>Nullità della citazione e delle notificazioni;</i>  | 114 |
| 3. <i>Genericità dell'appello;</i>  | 116 |
| 4. <i>Prescrizione del diritto al risarcimento del danno.</i>   | 118 |
| <br><b>Profili di merito e argomenti di maggiore attualità (DE FRANCISCIS)</b>  | 123 |
| 1 <i>Giudizi in materia pensionistica;</i>  | 123 |
| 2 <i>Giudizi in materia di responsabilità;</i>  | 127 |
| 3 <i>Alcune questioni di peculiare interesse;</i>   | 131 |
| 3.1. <i>Principio della c.d. "ragione più liquida";</i>   | 131 |
| 3.2. <i>Danno alla concorrenza;</i>   | 133 |
| 3.3. <i>Consorzio di enti locali per la gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani;</i>   | 135 |
| 3.4. <i>Responsabilità erariale del Presidente di una Provincia Autonoma per utilizzo improprio di risorse attinte da un "fondo riservato", in relazione ad attività non istituzionali e aventi preminente carattere personale;</i>   | 137 |
| 3.5. <i>Responsabilità del progettista esterno di opera pubblica per errori od omissioni che abbiano determinato maggiori e/o nuovi oneri a carico dell'amministrazione appaltante (art. 105 del d.P.R. n. 554 del 1999)</i>  | 139 |
| 3.6. <i>Responsabilità erariale derivante da truffa continuata e aggravata, perpetrata in danno dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (A.G.E.A.), che ha determinato il mancato versamento di somme dovute a titolo di c.d. prelievo supplementare, per lo sfioramento dei contingenti di quote latte assegnate agli allevatori, in specie soci di alcune Cooperative operanti nel settore;</i> | 140 |
| 3.7. <i>Responsabilità erariale di un Commissario straordinario, nominato per il superamento di una situazione di grave pericolo di un'area archeologica, per aver disposto l'affidamento diretto di opere asseritamente complementari, ma in realtà risultate eccentriche in ragione della loro natura e del loro oggetto;</i>   | 143 |
| 3.8. <i>Condizioni di ammissibilità del ricorso per revocazione della sentenza di revocazione;</i>  | 144 |
| 3.9. <i>Azione revocatoria avverso atti di disposizione patrimoniale tra coniugi;</i>   | 145 |
| 3.10. <i>Responsabilità amministrativa di un primario ospedaliero per aver svolto attività libero professionale in violazione degli obblighi da lui assunti in sede di opzione per il regime di esclusività, denominato "intramoenia allargata".</i>  | 146 |
| <br><b>8 - LA TUTELA DEL CREDITO ERARIALE E L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE (ESTENSORI: V.P.G. IADECOLA ARTURO E V.P.G. D'ALESSIO SABRINA)</b>  | 148 |
| 1. <i>Premessa;</i>   | 148 |
| 2. <i>La tutela del credito erariale nel Codice di Giustizia Contabile;</i>   | 148 |
| 3. <i>Il sequestro conservativo;</i>  | 151 |
| 3.1 <i>Natura e presupposti;</i>  | 151 |
| 3.2 <i>Il procedimento;</i>   | 154 |
| 3.3 <i>L'esecuzione;</i>  | 156 |
| 4. <i>L'azione surrogatoria;</i>  | 159 |
| 5. <i>L'azione revocatoria;</i>   | 161 |
| 6. <i>La ritenuta cautelare;</i>  | 164 |
| <b>L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE DI CONDANNA.</b>   | 166 |
| 1. <i>Le novità introdotte dal Codice di Giustizia Contabile e dal correttivo di cui al d.lgs. n. 114/2019.</i>   | 166 |
| 2. <i>Le problematiche connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi.</i>  | 172 |
| 3. <i>I numeri dell'esecuzione.</i>   | 178 |
| <br><b>9 - PROFILI DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA NELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME (ESTENSORE: V.P.G. FRANCESCO LOMBARDO)</b>  | 179 |
| <br><b>10 - TUTELA, VALORIZZAZIONE E GESTIONE DEI BENI DEL PATRIMONIO CULTURALE - I NUOVI ORIZZONTI D'INDAGINE (V.P.G. DONATO LUCIANO)</b>  | 195 |
| 1. <i>Le indagini delle Procure regionali.</i>  | 195 |
| 2. <i>L'ambito e i limiti della valorizzazione del patrimonio culturale.</i>  | 197 |
| 3. <i>La nuova organizzazione del Ministero per beni e le attività culturali e per il turismo.</i>  | 200 |
| 4. <i>Il Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale.</i>   | 204 |
| 5. <i>Il Gruppo Tutela Spesa Pubblica del Nucleo di Polizia Economico Finanziaria di Roma della Guardia di Finanza</i>  | 207 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>11 - RASSEGNA DELLE PIÙ SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE NEL 2019 DALLA CORTE COSTITUZIONALE E DALLA CORTE DI CASSAZIONE NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI (ESTENSORE: V.P.G. ANTONGIULIO MARTINA)</b> | 210 |
| <i>Premessa</i>  | 210 |
| <b>Le più significative pronunce della Corte costituzionale</b>  |     |
| 1. Responsabilità;   | 211 |
| 1.1. Danno all'immagine;   | 211 |
| 1.2 Guarentigia ex art. 122, quarto comma, Cost.;  | 218 |
| 2. Giudizio di conto;  | 223 |
| 3. Ordinamento contabile enti territoriali;  | 229 |
| 3.1 Piani di riequilibrio enti locali;   | 229 |
| 3.2 Parificazione dei rendiconti;  | 238 |
| 4 Pensioni   | 242 |
| <b>Le più significative pronunce della Corte di cassazione</b>   | 243 |
| 5. L'estensione del sindacato della S.C. sulle sentenze della Corte dei conti e questioni deducibili;  | 243 |
| 5.1 Eccesso di potere giurisdizionale;   | 243 |
| 5.2 Insindacabilità nel merito dell'attività discrezionale e finanza derivata;   | 249 |
| 5.3 Guarentigia ex art. 122, quarto comma, Cost.;  | 251 |
| 5.4 Estraneità al sindacato delle SS.UU. delle questioni inerenti l'an ed il quantum del danno erariale;   | 252 |
| 5.5 Ricorso avverso pronuncia su impugnazione per revocazione;   | 253 |
| 5.6 Efficacia della pronuncia resa in sede di regolamento preventivo e rapporti con il successivo giudicato sulla giurisdizione;   | 254 |
| 6. L'estensione della giurisdizione della Corte dei conti;   | 255 |
| 6.1 I "criteri di collegamento" idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti;  | 255 |
| 6.2 Il concorso dell'azione di responsabilità e dell'azione civile risarcitoria;   | 257 |
| 6.3 Ripetizione di indebito;   | 261 |
| 6.4 Appalto di oo.pp.;   | 263 |
| 6.5 Attività sportiva;   | 265 |
| 6.6 Concessioni di pubblico servizio;  | 266 |
| 6.7 Società partecipate;   | 267 |
| 6.8 Collegi ed ordini professionali;   | 273 |
| 6.9 Incarichi extraistituzionali;  | 273 |
| 6.10 Ausili finanziari pubblici;   | 277 |
| 6.11 Avvocati dipendenti di enti pubblici;   | 279 |
| 6.12 Agenti contabili;   | 280 |
| 6.13 Pensioni  | 284 |
| <br>(ESTENSORI: V.P.G. ARTURO IADECOLA; V.P.G. ALESSANDRA POMPONIO; V.P.G. PAOLO LUIGI REBECCHI)   |     |
| 1. La giurisprudenza della Corte di cassazione;  |     |
| 2. La giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali territoriali e centrali della Corte dei conti;  | 289 |
| 3. Azioni di coordinamento;  | 289 |
| 4. Attività interistituzionale e internazionale.   | 293 |
|  | 299 |
|  | 299 |
| <b>13 - I PREZZI DI RIFERIMENTO (ESTENSORE: V.P.G. MARIA NICOLETTA QUARATO)</b>  | 301 |
| 1. Premessa;   | 301 |
| 2. La revisione della spesa pubblica;  | 302 |
| 3. La disciplina normativa dei fabbisogni e dei prezzi standard;   | 304 |
| 4. I prezzi di riferimento – osservazioni conclusive.  | 307 |
| <b>14 - GESTIONE FONDI EUROPEI E CONTRIBUTI PUBBLICI (ESTENSORI: V.P.G. PAOLO LUIGI REBECCHI – V.P.G. ALESSANDRA POMPONIO)</b>   | 311 |
| 1. Premessa: il contesto europeo.  | 311 |
| 2. Le conferme della giurisdizione contabile nella giurisprudenza della Corte di cassazione.   | 316 |
| 3. La giurisprudenza delle sezioni regionali e di appello e dati statistici;   | 318 |
| 4. Denunce di danno e attività di coordinamento  | 323 |

## ***Allegati e tabelle***



## ALLEGATI e TABELLE



INDICE DEGLI ALLEGATI

E

DELLE TABELLE

**PROCURA GENERALE I**

UFFICIO APPELLI E RICORSI – Attività nel 2019;

SERVIZIO QUESTIONI DI MASSIMA - RICORSI E CONTRORICORSI IN CASSAZIONE –  
Affari trattati dal servizio nel 2019;

PROCURA GENERALE D'APPELLO REGIONE SICILIANA - Affari trattati dall'Ufficio nel 2019;

**PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI GIURISDIZIONALI II**

A) PROSPETTI RIEPILOGATIVI DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLE PROCURE REGIONALI NEL 2019;

B) TABELLA PROCEDURE E IMPORTI CONSEGUENTI A SEQUESTRI "ANTE CAUSAM" CONCESSI NEL 2019;

C) GRAFICO CON LA RIPARTIZIONE DELLE TIPOLOGIE DI DANNO RISCONTRATE NELLE CITAZIONI EMESSE DALLE PROCURE REGIONALI NEL 2019;

D) TABELLA DELLE TIPOLOGIE DEI DANNI RISCONTRATI NELLE CITAZIONI EMESSE DALLE PROCURE REGIONALI NEL 2019;

E) TABELLA DELLE RIPARAZIONI SPONTANEE E DEI PROCEDIMENTI MONITORI INTERVENUTI NEL 2019;

F) TABELLA DATI OSSERVATORIO ESECUZIONE SENTENZE DI CONDANNA 2019 E TABELLA RIEPILOGATIVA ESECUZIONE E RECUPERI 2015/2019;





## PROCURA GENERALE



**UFFICIO APPELLI**  
**Attività nell'anno 2019**

| APPELLI  |      |
|--|------|
| Appelli pendenti al 1/1/2019   | 1825 |
| Appelli pendenti al 31/12/2019   | 1392 |
|  |      |
| Appelli proposti nel 2019<br>dal Procuratore Generale e dei Procuratori<br>Regionali | 116  |
| di parte privata   | 608  |
| TOTALE   | 724  |

|  |     |
|--|-----|
| CONCLUSIONI, MEMORIE, NOTE<br>D'UDIENZA E PARERI | 848 |
|--|-----|

**PROCURA GENERALE**  
**SERVIZIO CASSAZIONE – SEZIONI RIUNITE**  
**Affari trattati dal servizio**  
**Anno 2019**

| NUMERO TOTALE FASCICOLI<br>ANNO 2019                                  |  |           |
|---|--|-----------|
| NUMERO TOTALE FASCICOLI DI CASSAZIONE (aperti e gestiti dal Servizio) |  | <b>62</b> |
| Cassazione  | Ricorsi  | <b>1</b>  |
| Cassazione  | Controricorsi PG                               | <b>53</b> |
| Cassazione  | Controricorsi PR per regolamenti preventivi    | <b>8</b>  |
| Cassazione - Totale decisioni pubblicate, esaminate e distribuite     |  | <b>71</b> |
| NUMERO TOTALE FASCICOLI DI SS.RR. (aperti e gestiti dal Servizio)     |  | <b>44</b> |
| SS.RR.  | Questioni di Massima                           | <b>2</b>  |
|   | Motivato Dissenso                              | <b>0</b>  |
|   | Regolamenti di competenza                      | <b>5</b>  |
| SS.RR. speciale composizione  | Elenchi ISTAT                                  | <b>13</b> |
| SS.RR. speciale composizione  | Piani pluriennali riequilibrio e rimodulazione | <b>9</b>  |
| SS.RR. speciale composizione  | Rendiconti gruppi consiliari                   | <b>5</b>  |
| SS.RR. speciale composizione  | Altre tipologie (CP-PS)*                       | <b>10</b> |
| SS.RR. - Totale decisioni pubblicate, esaminate e distribuite         |  | <b>47</b> |

\*-CP-CONTABILITA' PUBBLICA

\*-P.S-PATTO DI STABILITA'

**PROCURA GENERALE**  
**presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello**  
**della Corte dei conti per la Regione Siciliana**

| <b>AFFARI TRATTATI NELL'ANNO 2019<br/>IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ</b> |           |
|--|-----------|
| <b>Appelli proposti da Procura Generale d'Appello</b>                  | <b>4</b>  |
| <b>Appelli proposti dalla Procura Regionale</b>                        | <b>11</b> |
| <b>Requisitoria su Giudizio di Parificazione</b>                       | <b>1</b>  |
| <b>Appelli di parte</b>  | <b>60</b> |
| <b>TOTALE</b>  | <b>76</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Ordinanze istruttorie</b>   | <b>1</b>   |
| <b>Conclusioni e pareri depositati</b>   | <b>69</b>  |
| <b>Conclusioni in corso di deposito</b>  | <b>38</b>  |
| <b>Altri atti depositati (riassunzioni, ricorsi per errore materiale, revocazioni)</b>     | <b>3</b>   |
| <b>Ricorsi e controricorsi in Cassazione su sentenze della Sezione d'Appello Siciliana</b> | <b>5</b>   |
| <b>TOTALI</b>  | <b>116</b> |



PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI GIURISDIZIONALI

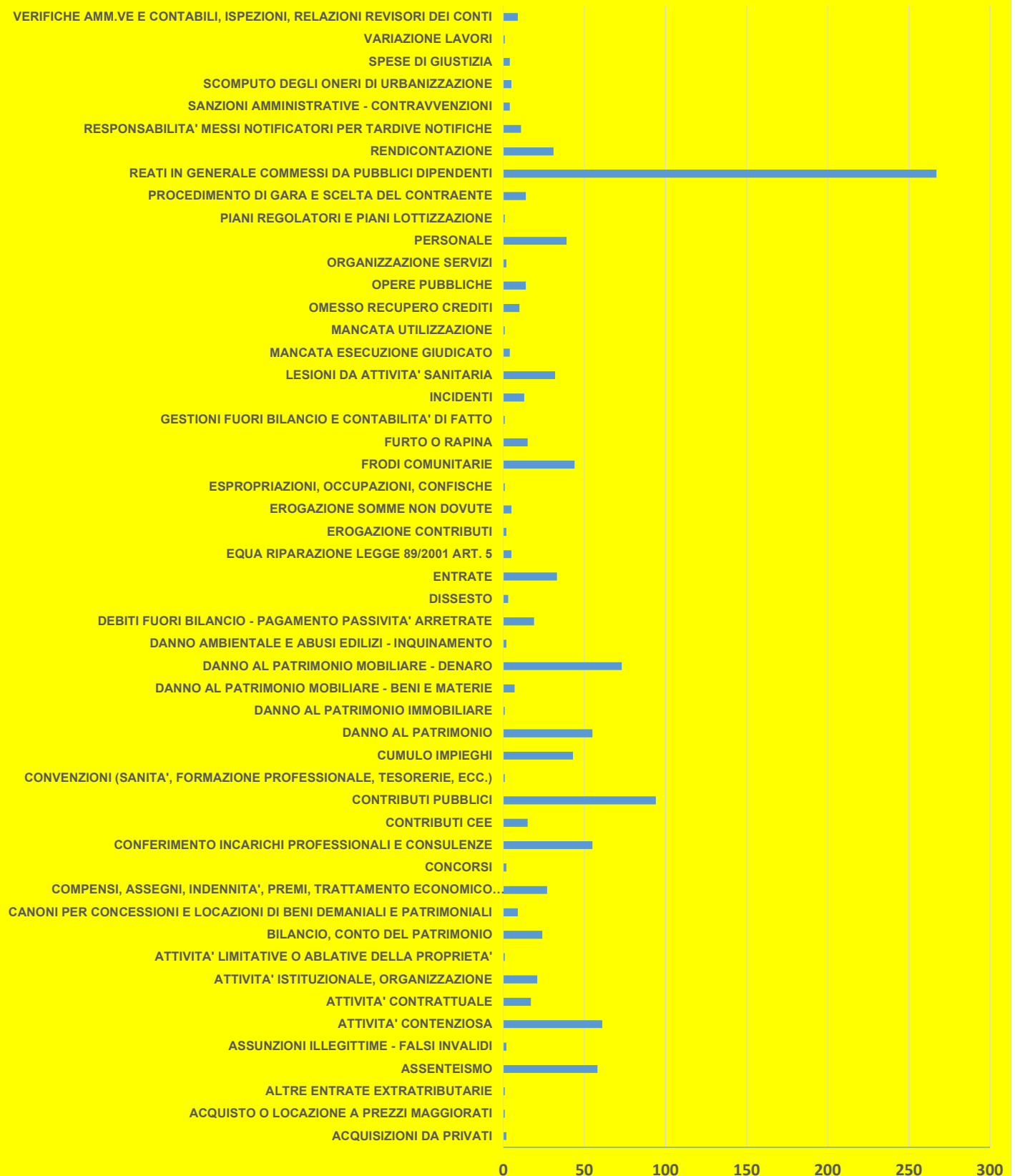




| ATTIVITA' PROCURE REGIONALI - PROSPETTO RIEPILOGATIVO ANNO 2019<br>( Fonte: Piattaforma informatica "GIUDICO" Corte dei conti) |                   |                    |               |                          |                                 |                 |                  |           |           |         |                   |                     |                       |              |         |                |
|--|-------------------|--------------------|---------------|--------------------------|---------------------------------|-----------------|------------------|-----------|-----------|---------|-------------------|---------------------|-----------------------|--------------|---------|----------------|
| Procura  | Pendenti Iniziali | Istruttorie Aperte | Totale Carico | Archiviazioni Registrare | Attivazioni Giudizio Registrare | Pendenti Finali | Inviti a Dedurre | Citazioni | Sequestri | Appelli | Importo Citazioni | Richieste Documenti | Richieste Istruttorie | Convocazioni | Memorie | Collegi con PM |
| ABRUZZO  | 2.590             | 947                | 3.537         | 726                      | 42                              | 2.769           | 50               | 39        | 2         | 5       | 7.081.951,51 €    | 367                 | 484                   | 29           | 0       | 9              |
| BASILICATA   | 2.848             | 744                | 3.592         | 256                      | 9                               | 3.327           | 11               | 8         | 0         | 3       | 3.981.392,86 €    | 61                  | 268                   | 18           | 0       | 0              |
| CALABRIA   | 2.159             | 1.019              | 3.178         | 587                      | 62                              | 2.529           | 79               | 45        | 15        | 5       | 21.200.320,42 €   | 148                 | 955                   | 90           | 2       | 0              |
| CAMPANIA   | 5.265             | 1.273              | 6.538         | 1.315                    | 95                              | 5.128           | 108              | 82        | 4         | 5       | 90.159.090,32 €   | 831                 | 614                   | 98           | 2       | 21             |
| EMILIA ROMAGNA   | 4.970             | 3.189              | 8.159         | 863                      | 102                             | 7.194           | 109              | 99        | 2         | 17      | 32.147.924,61 €   | 1.621               | 639                   | 39           | 0       | 7              |
| FRIULI VENEZIA GIULIA  | 1.790             | 1.381              | 3.171         | 902                      | 42                              | 2.227           | 58               | 41        | 3         | 0       | 10.115.459,86 €   | 370                 | 510                   | 13           | 6       | 1              |
| LAZIO  | 3.850             | 663                | 4.513         | 1.323                    | 110                             | 3.080           | 159              | 110       | 6         | 23      | 185.572.480,92 €  | 823                 | 1.220                 | 89           | 9       | 80             |
| LIGURIA  | 4.216             | 641                | 4.857         | 133                      | 39                              | 4.685           | 50               | 36        | 0         | 0       | 3.720.059,14 €    | 509                 | 233                   | 20           | 1       | 29             |
| LOMBARDIA  | 5.253             | 1.744              | 6.997         | 2.570                    | 100                             | 4.327           | 137              | 103       | 8         | 3       | 26.076.924,24 €   | 793                 | 521                   | 91           | 0       | 39             |
| MARCHE   | 5.762             | 1.881              | 7.643         | 164                      | 105                             | 7.374           | 31               | 29        | 0         | 0       | 4.730.392,74 €    | 149                 | 254                   | 28           | 0       | 22             |
| MOLISE   | 2.509             | 418                | 2.927         | 351                      | 19                              | 2.557           | 32               | 19        | 0         | 2       | 10.074.388,99 €   | 491                 | 624                   | 35           | 0       | 7              |
| PIEMONTE   | 3.008             | 1.229              | 4.237         | 1.600                    | 110                             | 2.527           | 131              | 40        | 5         | 2       | 23.286.546,02 €   | 791                 | 1.062                 | 66           | 1       | 44             |
| PUGLIA   | 20.794            | 6.551              | 27.345        | 5.209                    | 94                              | 22.042          | 120              | 89        | 7         | 1       | 15.968.162,10 €   | 514                 | 1.739                 | 82           | 0       | 38             |
| SARDEGNA   | 1.940             | 1.201              | 3.141         | 754                      | 186                             | 2.201           | 73               | 63        | 1         | 1       | 12.889.077,46 €   | 277                 | 264                   | 19           | 0       | 22             |
| SICILIA  | 3.261             | 677                | 3.938         | 842                      | 111                             | 2.985           | 137              | 108       | 0         | 8       | 24.258.486,56 €   | 184                 | 1.578                 | 52           | 13      | 48             |
| TOSCANA  | 2.742             | 1.536              | 4.278         | 1.874                    | 126                             | 2.278           | 155              | 126       | 1         | 0       | 22.569.587,38 €   | 244                 | 699                   | 28           | 1       | 3              |
| TRENTINO ALTO ADIGE - BZ   | 454               | 987                | 1.441         | 1.237                    | 25                              | 179             | 44               | 25        | 2         | 3       | 950.456,44 €      | 203                 | 422                   | 0            | 1       | 1              |
| TRENTINO ALTO ADIGE - TN   | 1.172             | 580                | 1.752         | 179                      | 52                              | 1.521           | 49               | 46        | 1         | 3       | 6.843.787,00 €    | 273                 | 344                   | 43           | 1       | 16             |
| UMBRIA   | 2.646             | 446                | 3.092         | 2.042                    | 29                              | 1.021           | 21               | 16        | 0         | 9       | 623.283,06 €      | 410                 | 641                   | 4            | 0       | 12             |
| VALLE D'AOSTA  | 561               | 75                 | 636           | 84                       | 7                               | 545             | 3                | 5         | 0         | 7       | 450.380,20 €      | 48                  | 19                    | 0            | 0       | 5              |
| VENETO   | 5.506             | 1.540              | 7.046         | 928                      | 144                             | 5.974           | 38               | 33        | 5         | 0       | 12.709.651,40 €   | 1.381               | 409                   | 30           | 1       | 26             |
| TOTALI   | 83296             | 28722              | 112018        | 23939                    | 1609                            | 86470           | 1595             | 1162      | 62        | 97      | 515.409.803,23 €  | 10488               | 13499                 | 874          | 38      | 430            |

| SEQUESTRI ANTE CAUSAM o IN CORSO DI CAUSA<br>anno 2019 |             |                      |                       |                          |                      |
|--|-------------|----------------------|-----------------------|--------------------------|----------------------|
| ANNO 2018  | NUMERO ATTI | IMPORTI<br>GARANTITI | AZIONI<br>REVOCATORIE | ALTRE AZIONI A<br>TUTELA | IMPORTI<br>GARANTITI |
| TOTALI   | 62          | € 100.566.326,05     | 14                    | 5                        | € 19.651.980,81      |

TIPOLOGIA DEI DANNI EMERSI DALLE ANALISI DELLE CITAZIONI IN GIUDIZIO  
NOTIFICATE NEL CORSO DEL 2019



| TIPOLOGIA DEI DANNI EMERSI DALL'ANALISI<br>DELLE CITAZIONI IN GIUDIZIO NOTIFICATE<br>NEL 2019 |                          |   |                         |
|---|--------------------------|---|-------------------------|
| TIPOLOGIA DANNO   | NUMERO<br>CITAZIONI 2019 | IMPORTO TOTALE<br>RISCONTRATE NELLE<br>CITAZIONI NEL 2019 | RAPPORTO<br>PERCENTUALE |
| ACQUISIZIONI DA PRIVATI   | 2                        | 189.745,80 €  | 0,2                     |
| ACQUISTO O LOCAZIONE A PREZZI MAGGIORATI  | 1                        | 64.689,29 €   | 0,1                     |
| ALTRE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE   | 1                        | 20.048,67 €   | 0,1                     |
| ASSENTEISMO   | 58                       | 1.920.430,81 €  | 5,0                     |
| ASSUNZIONI ILLEGITTIME - FALSI INVALIDI   | 2                        | 569.077,02 €  | 0,2                     |
| ATTIVITA' CONTENZIOSA   | 61                       | 14.189.724,76 €   | 5,2                     |
| ATTIVITA' CONTRATTUALE  | 17                       | 32.120.804,17 €   | 1,5                     |
| ATTIVITA' ISTITUZIONALE, ORGANIZZAZIONE   | 21                       | 28.795.771,08 €   | 1,8                     |
| ATTIVITA' LIMITATIVE O ABLATIVE DELLA PROPRIETA'  | 1                        | 19.354.696,00 €   | 0,1                     |
| BILANCIO, CONTO DEL PATRIMONIO  | 24                       | 9.344.168,79 €  | 2,1                     |
| CANONI PER CONCESSIONI E LOCAZIONI DI BENI<br>DEMANIALI E PATRIMONIALI                        | 9                        | 1.303.914,73 €  | 0,8                     |
| COMPENSI, ASSEGNI, INDENNITA', PREMI, TRATTAMENTO<br>ECONOMICO PERSONALE                      | 27                       | 4.351.518,36 €  | 2,3                     |
| CONCORSI  | 2                        | 2.212.622,80 €  | 0,2                     |
| CONFERIMENTO INCARICHI PROFESSIONALI E<br>CONSULENZE  | 55                       | 4.827.438,14 €  | 4,7                     |
| CONTRIBUTI CEE  | 15                       | 4.844.209,71 €  | 1,3                     |
| CONTRIBUTI PUBBLICI   | 94                       | 53.610.966,24 €   | 8,1                     |
| CONVENZIONI (SANITA', FORMAZIONE PROFESSIONALE,<br>TESORERIE, ECC.)                           | 1                        | 96.000,00 €   | 0,1                     |
| CUMULO IMPIEGHI   | 43                       | 7.580.795,12 €  | 3,7                     |
| DANNO AL PATRIMONIO   | 55                       | 56.159.401,34 €   | 4,7                     |
| DANNO AL PATRIMONIO IMMOBILIARE   | 1                        | 208.333,33 €  | 0,1                     |
| DANNO AL PATRIMONIO MOBILIARE - BENI E MATERIE  | 7                        | 1.519.272,36 €  | 0,6                     |
| DANNO AL PATRIMONIO MOBILIARE - DENARO  | 73                       | 32.906.594,23 €   | 6,3                     |
| DANNO AMBIENTALE E ABUSI EDILIZI - INQUINAMENTO   | 2                        | 4.327.832,06 €  | 0,2                     |
| DEBITI FUORI BILANCIO - PAGAMENTO PASSIVITA'<br>ARRETRATE                                     | 19                       | 3.851.980,42 €  | 1,6                     |
| DISSESTO  | 3                        | 22.510.797,20 €   | 0,3                     |
| ENTRATE   | 33                       | 5.397.539,12 €  | 2,8                     |
| EQUA RIPARAZIONE LEGGE 89/2001 ART. 5   | 5                        | 70.813,68 €   | 0,4                     |
| EROGAZIONE CONTRIBUTI   | 2                        | 335.217,10 €  | 0,2                     |
| EROGAZIONE SOMME NON DOVUTE   | 5                        | 599.302,66 €  | 0,4                     |
| ESPROPRIAZIONI, OCCUPAZIONI, CONFISCHE  | 1                        | 187.374,80 €  | 0,1                     |
| FRODI COMUNITARIE   | 44                       | 5.968.200,86 €  | 3,8                     |
| FURTO O RAPINA  | 15                       | 814.088,66 €  | 1,3                     |
| GESTIONI FUORI BILANCIO E CONTABILITA' DI FATTO   | 1                        | 172.356,28 €  | 0,1                     |
| INCIDENTI   | 13                       | 1.484.858,71 €  | 1,1                     |
| LESIONI DA ATTIVITA' SANITARIA  | 32                       | 6.188.663,40 €  | 2,8                     |
| MANCATA ESECUZIONE GIUDICATO  | 4                        | 88.293,61 €   | 0,3                     |
| MANCATA UTILIZZAZIONE   | 1                        | 135.565,68 €  | 0,1                     |
| OMESSO RECUPERO CREDITI   | 10                       | 254.744,37 €  | 0,9                     |
| OPERE PUBBLICHE   | 14                       | 3.645.911,87 €  | 1,2                     |
| ORGANIZZAZIONE SERVIZI  | 2                        | 198.275,36 €  | 0,2                     |
| PERSONALE   | 39                       | 7.350.052,80 €  | 3,4                     |
| PIANI REGOLATORI E PIANI LOTTIZZAZIONE  | 1                        | 835.704,10 €  | 0,1                     |
| PROCEDIMENTO DI GARA E SCELTA DEL CONTRAENTE  | 14                       | 47.568.517,82 €   | 1,2                     |
| REATI IN GENERALE COMMESSI DA PUBBLICI DIPENDENTI   | 267                      | 82.700.552,15 €   | 23,0                    |
| RENDICONTAZIONE   | 31                       | 1.073.007,30 €  | 2,7                     |
| RESPONSABILITA' MESSI NOTIFICATORI PER TARDIVE<br>NOTIFICHE                                   | 11                       | 29.452.098,54 €   | 0,9                     |
| SANZIONI AMMINISTRATIVE - CONTRAVVENZIONI   | 4                        | 143.578,33 €  | 0,3                     |
| SCOMPUTO DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE  | 5                        | 51.733,25 €   | 0,4                     |
| SPESE DI GIUSTIZIA  | 4                        | 220.478,36 €  | 0,3                     |
| VARIAZIONE LAVORI   | 1                        | 192.143,60 €  | 0,1                     |
| VERIFICHE AMM.VE E CONTABILI, ISPEZIONI, RELAZIONI<br>REVISORI DEI CONTI                      | 9                        | 13.399.898,39 €   | 0,8                     |
| TOTALI  | 1162                     | 515.409.803,23 €  | 100                     |

| RIPARAZIONI SPONTANEE E PROCEDIMENTI MONITORI<br>ANNI 2019<br>(Fonte: Segreterie delle Procure Regionali) |                                     |                 |                                     |  |                                  |  |
|---|-------------------------------------|-----------------|-------------------------------------|--|----------------------------------|--|
|   | IMPORTI<br>PROCEDIMENTI<br>MONITORI | NUMERO MONITORI | IMPORTI<br>RIPARAZIONI<br>SPONTANEE | A SEGUITO DI<br>ATTIVITA'<br>ISTRUTTORIA | A SEGUITO DI INVITO<br>A DEDURRE | IN CORSO DI<br>GIUDIZIO (+ RITO<br>ABBREVIATO) |
| ABRUZZO   | € -                                 | 0               | € 2.023,00                          | € -                                      | € -                              | € -  |
| BASILICATA  | € -                                 | 0               | € -                                 | € -                                      | € -                              | € 5.312,77                                     |
| CALABRIA  | € -                                 | 0               | € -                                 | € -                                      | € -                              | € -  |
| CAMPANIA  | € 2.881,25                          | 2               | € -                                 | € -                                      | € -                              | € -  |
| EMILIA ROMAGNA  | € 6.536,73                          | 10              | € 213,92                            | € -                                      | € 27.151,54                      | € 79.181,95                                    |
| FIULI V.GIULIA  | € -                                 | 0               | € -                                 | € 3.710.210,97                           | € 20.412,11                      | € 3.585,46                                     |
| LAZIO   | € 29.860,00                         | 8               | € -                                 | € -                                      | € -                              | € -  |
| LIGURIA   | € -                                 | 0               | € -                                 | € 6.054,66                               | € 16.850,20                      | € -  |
| LOMBARDIA   | € -                                 | 0               | € 9.545,54                          | € 55.384,83                              | € 41.033,77                      | € 846.694,86                                   |
| MARCHE  |                                     |                 |                                     |  |                                  |  |
| MOLISE  | € -                                 | 0               | € -                                 | € 29.884,09                              | € -                              | € 9.854,35                                     |
| PIEMONTE  | € 498,90                            | 3               | € 103.124,62                        | € 34.486,47                              | € 85.794,16                      | € 416.514,68                                   |
| PUGLIA  | € 1.321,12                          | 1               | € -                                 | € 944.816,53                             | € 9.009,21                       | € -  |
| SARDEGNA  | € -                                 | 0               | € 3.978.038,83                      | € -                                      | € 3.978.038,83                   |  |
| SICILIA   | € 42.849,93                         | 27              | € -                                 | € 537.152,41                             | € 858,81                         | € 190.268,05                                   |
| TOSCANA   | € 800,00                            | 3               | € -                                 | € -                                      | € -                              | € -  |
| TRENTINO A.A. - BOLZANO   | € 23.263,08                         | 17              | € 146.637,29                        | € 142.027,15                             | € 4.610,14                       | € -  |
| TRENTINO A.A.- TRENTO   | € 22.874,13                         | 11              | € -                                 | € 550.000,00                             | € -                              | € 19.917,00                                    |
| UMBRIA  | € 11.786,40                         | 5               | € 525.635,06                        | € 511.052,57                             | € 14.582,49                      | € 42.129,82                                    |
| VALLE D'AOSTA   | € -                                 | 0               | € -                                 | € -                                      | € -                              | € 21.703,65                                    |
| VENETO  | € 12.196,38                         | 3               | € 8.584,49                          | € 378.714,20                             | € 9.000,00                       | € -  |
| TOTALI  | € 154.867,92                        | 90              | € 4.773.802,75                      | € 6.899.783,88                           | € 4.207.341,26                   | € 1.635.162,59                                 |

| TABELLA MONITORAGGIO ESECUZIONE SENTENZE CONDANNA - 2019<br>(Fonte: Segreterie delle Procure Regionali) |                                   |   |                                    |  |                               |   |
|---|-----------------------------------|---|------------------------------------|--|-------------------------------|---|
| PROCURA REGIONALE   | NUMERO SENTENZE CONDANNA I° GRADO | NUMERO SENTENZE CONDANNA I° GRADO APPELLATE | NUMERO SENTENZE CONDANNA II° GRADO | IMPORTO CONDANNA I° GRADO (passate in giudicato) | IMPORTO DI CONDANNA II° GRADO | IMPORTO RECUPERATO NELL'ANNO PER I° e II° GRADO ANCHE PREGRESSE |
| ABRUZZO   | 26                                | 15  | 16                                 | € 2.416.491,69                                   | € 810.887,24                  | € 80.230,35   |
| BASILICATA  | 19                                | 5   | 19                                 | € 204.226,73                                     | € 324.100,07                  | € 315.475,85  |
| CALABRIA  | 88                                | 24  | 26                                 | € 10.422.249,21                                  | € 6.298.026,42                | € 214.570,62  |
| CAMPANIA  | 64                                | 26  | 47                                 | € 0,00   | € 17.229.052,46               | € 5.138.226,32  |
| EMILIA ROMAGNA  | 46                                | 14  | 24                                 | € 0,00   | € 2.768.897,36                | € 1.503.880,16  |
| FIULI V.GIULIA  | 20                                | 4   | 10                                 | € 1.803.357,21                                   | € 548.900,62                  | € 556.732,24  |
| LAZIO   | 93                                | 21  | 38                                 | € 36.942.089,53                                  | € 1.814.390,90                | € 8.688.989,17  |
| LIGURIA   | 44                                | 21  | 10                                 | € 1.465.936,75                                   | € 867.783,62                  | € 1.046.912,15  |
| LOMBARDIA   | 98                                | 21  | 40                                 | € 2.411.999,69                                   | € 65.528.315,62               | € 1.148.104,20  |
| MARCHE  | 17                                | 6   | 12                                 | € 588.471,64                                     | € 230.942,19                  | € 513.596,51  |
| MOLISE  | 23                                | 6   | 13                                 | € 9.592.745,49                                   | € 192.246,50                  | € 231.947,79  |
| PIEMONTE  | 31                                | 8   | 10                                 | € 301.446,50                                     | € 135.484.633,15              | € 3.134.400,73  |
| PUGLIA  | 80                                | 23  | 46                                 | € 7.081.576,46                                   | € 17.067.140,91               | € 1.246.968,78  |
| SARDEGNA  | 30                                | 8   | 11                                 | € 333.584,33                                     | € 4.975.949,15                | € 831.520,75  |
| SICILIA   | 88                                | 12  | 28                                 | € 8.993.771,05                                   | € 4.060.203,74                | € 2.044.110,63  |
| TOSCANA   | 72                                | 15  | 13                                 | € 11.990.418,11                                  | € 22.415.270,83               | € 21.346,34   |
| TRENTINO A.A. - BOLZANO   | 13                                | 4   | 5                                  | € 239.030,05                                     | € 704.903,10                  | € 155.983,38  |
| TRENTINO A.A.- TRENTO   | 20                                | 6   | 0                                  | € 42.721,57                                      | € 0,00                        | € 441.659,17  |
| UMBRIA  | 14                                | 13  | 6                                  | € 586.958,10                                     | € 409.491,67                  | € 360.955,53  |
| VALLE D'AOSTA   | 3                                 | 2   | 1                                  | € 7.505,75                                       | € 120.602,00                  | € 110.259,87  |
| VENETO  | 45                                | 8   | 23                                 | € 534.309,86                                     | € 7.364.600,55                | € 3.007.661,28  |
| TOTALI  | 934                               | 262   | 398                                | € 95.958.889,72                                  | € 289.216.338,10              | € 30.793.531,82   |

| ESECUZIONE SENTENZE CONDANNA 2015/2019 |                                   |   |                                    |  |                               |   |
|--|-----------------------------------|---|------------------------------------|--|-------------------------------|---|
| ANNI DI RIFERIMENTO                    | NUMERO SENTENZE CONDANNA I° GRADO | NUMERO SENTENZE CONDANNA I° GRADO APPELLATE | NUMERO SENTENZE CONDANNA II° GRADO | IMPORTO CONDANNA I° GRADO (passate in giudicato) | IMPORTO DI CONDANNA II° GRADO | IMPORTO RECUPERATO NELL'ANNO PER I° e II° GRADO ANCHE PREGRESSE |
| TOTALI 2015                            | 878                               | 382   | 307                                | € 242.005.921,90                                 | € 566.575.471,58              | € 32.587.021,11   |
| TOTALI 2016                            | 997                               | 357   | 364                                | € 109.594.943,90                                 | € 117.352.963,55              | € 46.469.055,95   |
| TOTALI 2017                            | 957                               | 338   | 495                                | € 88.341.407,13                                  | € 235.617.826,75              | € 83.379.916,37   |
| TOTALI 2018                            | 918                               | 220   | 300                                | € 96.907.379,08                                  | € 134.587.220,60              | € 105.831.742,85  |
| TOTALI 2019                            | 934                               | 262   | 398                                | € 95.958.889,72                                  | € 289.216.338,10              | € 30.793.531,82   |
| TOTALE QUADRO RIEPILOGATIVO GENERALE   | 4.684                             | 1.559                                       | 1.864                              | € 632.808.541,73                                 | € 1.343.349.820,58            | € 299.061.268,10  |



